COVID Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE

INFORME ANUAL INDH 2020





INDH 10 años
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

10 años

COVID Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE

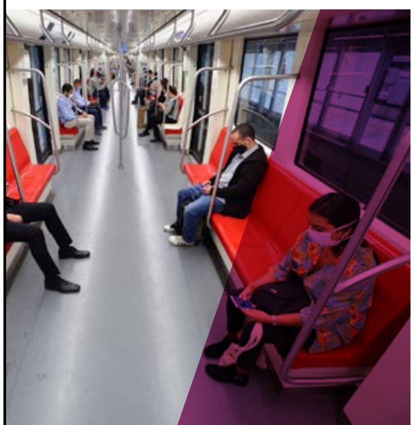
INFORME ANUAL INDH 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 14

ANTECEDENTES 18

Parte I



Capítulo 1
LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS 50



Capítulo 2
EL DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA COVID-19 74



Capítulo 3
EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS 122

Parte II

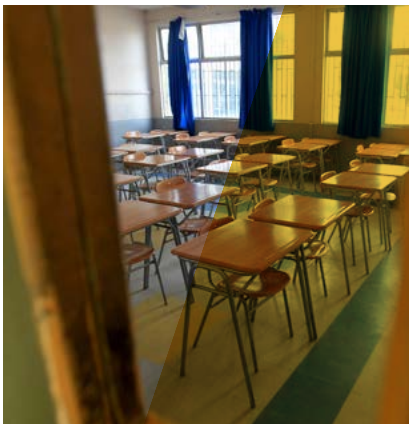
BÚSQUEDA DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS EN EL MARCO DE LA OBLIGACIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA 260

BIBLIOGRAFÍA 301

INDH 10 años
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

156



Capítulo 4
DERECHO A LA EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

200



Capítulo 5
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

240



Capítulo 6
¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

INFORME ANUAL SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2020

CRÉDITOS

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos
Sebastián Donoso Rodríguez
Carlos Frontaura Rivera
Consuelo Contreras Largo
Debbie Guerra Maldonado
Branislav Marelic Rokov
Salvador Millaleo Hernández
Yerko Ljubetic Godoy
Cristián Pertuzé Fariña
Margarita Romero Méndez
Eduardo Saffirio Suárez

Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos
Sergio Micco Aguayo

Equipo de investigación, análisis y redacción

Responsable general, jefa (S) Unidad de Estudios y Memoria
Dhayana Guzmán Gutiérrez

Coordinador del Informe Anual
Rodrigo Márquez Arellano

Investigadores e investigadoras
Unidad de Estudios y Memoria
Sebastián del Pino Rubio
Marcia Tijero Méndez

Unidad de Promoción, Educación y Participación
Enrique Azúa Herrera
Paloma Abett de la Torre Díaz
María de los Ángeles Villaseca Rebolledo

Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia
Rodrigo Bustos Bottai
Natalia Arévalo Arévalo
Julio Cortes Morales
Natalia Labbé Cespedes
Nicole Lacrampette Polanco

Asistentes de investigación
Unidad de Estudios y Memoria
Jennifer Alfaro Montecinos
Natalia Bozo Carrillo
Fernando Espinoza Retamal
Danae González Correa
Mariela Infante Erazo
Alejandra Neely Pardo
Marcia Núñez Catalán
Kloe Ojaghi Rojas
Stephanie Peñaloza Carrasco
Pablo Rojas Bolvarán
Paz Valenzuela Rebolledo

Colaboraciones INDH
Dirección
Carlos Bellei Tagle
Yamil Musa Iratzagorria

Secretario del Consejo
Joaquín González Merino

Área de Comunicaciones
Fernando Espina Iglesias
Felipe Leiva Bruce
Alberto Pando Escalona
Yael Schnitzer Raab
María Elizabeth Soto Parada

Área de Gestión Territorial
Rodolfo Castillo Soto

Sedes Regionales
Arica y Parinacota
Tarapacá
Antofagasta
Atacama
Coquimbo
Valparaíso
Metropolitana
O'Higgins
Maule
Ñuble
Biobío
La Araucanía
Los Ríos
Los Lagos
Aysén
Magallanes

Colaboraciones externas
Cristóbal Cuadrado, médico, doctor en salud pública
Milena Paz Faiguenbaum, socióloga
Monserrat López, cientista política
Tamara Ramos, socióloga

Universidad de Chile
Beatrice Ávalos, doctora en Educación, profesora Instituto de Estudios Avanzados en Educación
Camilo Bass, médico, docente de la Escuela de Salud Pública
Fanny Berlagoscky, docente de la Escuela de Salud Pública
María Paz Bertoglia, vicepresidenta de la Sociedad Chilena de Epidemiología y docente de la Escuela de Salud Pública
María Gispert, Escuela de Salud Pública
Manuel Guerrero, doctor en sociología, profesor del Departamento de Bioética y Humanidades Médicas Facultad de Medicina
Patricia Grau, profesora Departamento de Enfermería
Valentina López Garrido, abogada, Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho
Carlos Madariaga, siquiatra, docente de la Escuela de Salud Pública
Ricardo Pérez, docente del Departamento de Enfermería
Denisse Quijada, socióloga, Departamento de Enfermería
Lorena Rodríguez, médica, docente de la Escuela de Salud Pública
Javiera Vivanco, magister en Salud Pública
María Teresa Valenzuela, salubrista, académica de la Escuela de Salud Pública
Eric Tapia, magister en Salud Pública, docente Escuela de Salud Pública
Nancy Yáñez Fuenzalida, doctora en Derecho, Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho

Pontificia Universidad Católica de Chile
Paula Bedregal, médica, jefa del Departamento de Salud Pública
Tomás Chuaqui, doctor en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política
Jorge Farah, doctor en Ciencias Sociales. Académico PUC
Lorena Medina, decana de la Facultad de Educación
Marisa Meza, doctora en Filosofía, profesora de la Facultad de Educación

Diseño y diagramación
Puntonorte Comunicaciones
Daniel Molina P.
Rony Lehman A.
Lissette Vásquez B.
Sebastián Cerda C.

Fotografías
Patricio Cortés
Juan González
Cristóbal Escobar
Agencia Uno

Corrección de textos
Marcela Thollander
Eduardo Guerrero

Santiago de Chile
Diciembre de 2020

AGRADECIMIENTOS

El INDH agradece a todas las personas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a la elaboración de este informe anual, a través de la entrega de información, testimonios y comentarios.

En especial el INDH agradece a las siguientes personas:

Lorena Albornoz, profesional de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

Jorge Avilés, Superintendente de Educación Superior

Camilo Bass del Campo, médico, vicepresidente del Regional Santiago del Colegio Médico

María Paz Bertoglia, vicepresidenta de la Sociedad Chilena de Epidemiología

Simón Boric, periodista, Universidad de Chile

Macarena Bravo, asesora en temas de deserción del Gabinete del Subsecretario de Educación

Matías Cociña, ingeniero civil

Elizabeth Cheuquenao, dirigenta de la Asociación de Educadores Tradicionales de La Araucanía

Cath Collins, investigadora y académica del Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales

Carolina Espinoza, trabajadora social, dirigenta nacional de CONFUSAM

Claudio Fierro, abogado de la Defensoría Penal Pública

María Loreto Franco, jefa de la Unidad Nacional de Violencia contra la Mujer, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

Renato Gálvez, Coordinador Programa APR, Unidad Nacional de Violencia contra la Mujer, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

Felino García, Coordinación de la secretaría Intercultural Indígena, Programa de Educación Intercultural Bilingüe, MINEDUC

Christian García, doctor en Salud Pública de la Universidad de Pittsburgh

Rafael González, investigador del Centro para el Desarrollo de la Nanociencia y Nanotecnología

Patricio Grau, jefe de División de Gestión de Servicios Locales de Educación Pública. División de Educación Pública, MINEDUC

Mariana Hidalgo, productora ejecutiva área infantil y secretaria ejecutiva TV Educa Chile

Valentina Insulza, abogada, Observatorio de Violencia Obstétrica

Marisol Intriago, encargada de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

Ignacio Irarrázaval, director Centro Políticas Públicas PUC

Ángela Melillán, profesional de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

Diego Pardow, doctor en Derecho, presidente ejecutivo de la Fundación Espacio Público

Tomás Pascual, abogado de la Defensoría Penal Pública

Cristian Rebolledo, médico salubrista, docente de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile

Ignacio Sánchez Díaz, Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Loreto Sanhueza, gerenta de Contenidos y Plataformas Estratégicas, TVN

Pietro Sferrazza, abogado, Facultad de Derecho Universidad Andrés Bello

Soledad Suit, directora de CNTV Infantil, Consejo Nacional de Televisión

Jaime Tohá, director nacional Junta Nacional de Auxilio Escolar y becas (JUNAEB)

Viviana Uribe, profesional de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

Claudia Urrejola Domínguez, asesora de Gabinete, Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género

Juan Eduardo Vargas, Subsecretario de Educación Superior, MINEDUC

Rosario del Villar, jefa del Centro de Estudios MINEDUC

Ennio Vivaldi Véjar, Rector de la Universidad de Chile

CONSEJO INDH



Sergio Micco Aguayo



Eduardo Saffirio Suárez



Margarita Romero Méndez



Debbie Guerra Maldonado



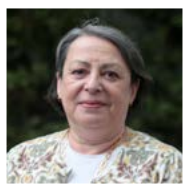
Branislav Marelic Rokov



Sebastián Donoso Rodríguez



Carlos Frontaura Rivera



Consuelo Contreras Largo



Yerko Ljubetic Godoy



Cristián Pertuzé Fariña



Salvador Millaleo Hernández

PARTE

INTRODUCCIÓN

PANDEMIA COVID-19 Y DERECHOS HUMANOS

El Informe Anual (IA) 2020 del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) analiza el impacto que ha tenido en Chile la crisis sanitaria y social derivada de la pandemia del COVID-19. Siendo ésta una de las mayores amenazas de las últimas décadas para la salud y el modo de vida de millones de personas, resulta ineludible asumir como desafío de observación y monitoreo los efectos diferenciales que ésta puede tener en el ejercicio de los derechos de las personas.

En ese marco, el IA 2020 hace un repaso al modo en que la pandemia ha afectado la vida de las personas y evalúa especialmente el modo en que el Estado ha respondido para garantizar la debida protección frente al COVID-19 y el acceso y goce de los derechos humanos durante el tiempo de pandemia. Este examen pone especialmente atención en el acceso a la salud, al trabajo y a los ingresos mínimos, a la educación y al goce de los derechos civiles y políticos. Donde corresponde, se observa la situación de los grupos de especial protección.

Una de las principales constataciones que se hace a partir de este ejercicio es el hecho que la pandemia y su impacto en la sociedad ha reforzado la expresión de los déficits de acceso y goce de los derechos humanos que existen en Chile. La pandemia no ha golpeado a todos y todas por igual. Efectivamente, la pandemia reveló una vez más el modo en que la desigualdad afecta la manera en que se distribuyen los recursos para hacerles frente. Esta desigualdad en el goce de los derechos humanos ya ha sido materia de análisis en an-

teriores Informes anuales. Lo vivido durante este año debe mover a un debate profundo acerca del modo en que hacemos frente a esas situaciones de larga data que generan malestar y que siguen siendo un lastre para el goce pleno de los derechos humanos de todas y todos y una amenaza general para nuestra convivencia. Es de esperar que a partir del sacrificio y sufrimiento que tantas personas han debido pasar este año, se extraigan aprendizajes necesarios que permitan asumir como sociedad esos temas de fondo a los que la pandemia nos enfrentó. El debate constituyente que se inicia en el país puede ser una buena oportunidad para ese empeño.

Analizar la pandemia de COVID-19 no fue tarea sencilla principalmente porque este es un fenómeno que durante el 2020 ha estado en pleno desarrollo y que, con seguridad seguirá estándolo durante el 2021. De esa forma, ha sido complejo el poder identificar dinámicas en permanente despliegue; caracterizarlas y situarlas dentro de parámetros evaluativos cuando aún no era claro si éstas habían terminado de evolucionar de manera completa. Aún reconociendo esa dificultad, este informe ha desarrollado una estrategia metodológica consistente, que permite obtener lecciones útiles para asumir los desafíos futuros que ya se avizoran.

Estructura del Informe Anual

Este Informe anual se inicia con una sistematización de antecedentes que permiten dar contexto a la reflexión y a los capítulos siguientes. Se busca exponer de manera sintética qué fue lo que nos tocó vivir este año; tanto desde la perspectiva de las personas, su experiencia y relatos de sus vivencias en el marco de la pandemia, como desde la perspectiva de los datos estadísticos agregados. A continuación, en esta misma sección, se sistematiza la información disponible relativa al modo en que impactó la pandemia a los grupos de especial protección.

Luego de esta sección de antecedentes, se exponen cinco capítulos: una introducción al marco jurídico general respecto de la pandemia y sus adecuaciones en el debate normativo global y local. Posteriormente, en la parte propiamente evaluativa del Informe Anual, se revisa la actuación del Estado en cuatro ámbitos específicos: salud, trabajo e ingresos; educación y derechos civiles y políticos. Sus contenidos generales son los siguientes:

La pandemia como una cuestión de derechos humanos: En el capítulo uno se exponen los elementos jurídicos a los que se hace alusión cuando se señala que la pandemia COVID-19 es un desafío de derechos humanos. Se hace una revisión del marco jurídico general que permite iluminar el quehacer de los gobiernos, con miras a gestionar la pandemia con perspectiva de derechos humanos. Tres cosas saltan a la vista como elementos principales:

El carácter integral, indivisible e interdependiente de los derechos humanos; La incorporación de la perspectiva de igualdad de género y enfoque interseccio-

nal en la respuesta ante la pandemia y La necesidad de justificación y proporcionalidad ante la suspensión de derechos humanos.

Salud: En el capítulo dos, a partir de los estándares internacionales de derechos humanos relativos al derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, se analiza la manera en que el Estado ha cumplido con su deber de prevención. Para ello se analizan las medidas estatales adoptadas para la prevención de la expansión de la pandemia en el territorio nacional. En específico se revisa la estrategia de detectar, trazar y aislar. Se describen también las medidas de aislamiento en el marco de la prevención de la pandemia. Se revisa la experiencia de las cuarentenas dinámicas y de las cuarentenas totales y su relación con las desigualdades y los determinantes sociales de la salud. Se repasan además las medidas de desconfinamiento.

Trabajo: En el capítulo tres, se analizan las principales medidas adoptadas por el Estado en materia económica y de protección social del trabajo y de los ingresos. Se presentan datos que muestran que la crisis ha afectado de una u otra manera al conjunto de las trabajadoras y trabajadores pero especialmente a aquellas que trabajan en condiciones informales o precarias, y con bajos salarios. Adicionalmente, estas afectaciones se han producido de manera desproporcionada en ciertos grupos tales como las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las trabajadoras de casa particular, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. La evaluación del impacto de las medidas adoptadas para hacer frente a esta situación es aún difícil de realizar, puesto que se está ante un fenómeno en desarrollo y respecto del cual existen importantes vacíos de información. Por esa razón, este capítulo presenta un carácter predominantemente descriptivo.

Educación: En este capítulo se analizan los principales efectos que generó el cierre de establecimientos educacionales como medida de contención del contagio por COVID-19, a fin de identificar las acciones desarrolladas por el Estado en función de mitigar los riesgos de la desigualdad de garantías y el ejercicio del derecho a educación. En particular, se analiza cómo impactaron estas medidas en el acceso y permanencia en la educación parvularia, escolar y la superior. En este capítulo se presenta evidencia sobre cómo el trasladado del proceso educativo a los hogares que poseen desiguales condiciones de enseñanza y aprendizaje, ha aumentado las brechas educativas y puede afectar las trayectorias educativas futuras de los y las estudiantes.

Derechos civiles y políticos: En este capítulo se realiza un análisis de la declaración de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, que ha sido renovado en diversas ocasiones, y las facultades extraordinarias que han sido concedidas a la autoridad sanitaria para hacer frente a la emergencia y en cuya virtud se han limitado o restringido determinados derechos. Este capítulo permite comprender que la correcta aplicación de una herramienta restrictiva como las excepciones constitucionales -necesaria para enfrentar desafíos tan complejos como una pandemia-, debe enmarcarse siempre en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; y orientarse en su aplicación por los valores y contenidos centrales de los derechos humanos, cuya vigencia, como principios rectores de la acción pública, no deben suspenderse ni a pretexto de condiciones extraordinarias, como la presente pandemia.

Finalmente, el Informe Anual relativo al impacto de la pandemia COVID-19 en Chile, concluye con un capítulo donde se señalan de modo general cuáles son los principales desafíos que el país deberá enfrentar en el futuro en relación con la gestión de la pandemia. Se identifican especialmente aquellos que representan un desafío para el enfoque de derechos humanos como guía para la acción pública.

Junto a todo lo anterior, en el capítulo final de este informe, el INDH retoma un tema de preocupación permanente para este Instituto; el de la búsqueda de los detenidos desaparecidos en dictadura, en el marco de la obligación de verdad y justicia. En ese ejercicio se analiza el cumplimiento de los compromisos del Estado en relación con esta búsqueda.

La búsqueda de personas detenidas desaparecidas constituye un imperativo que se liga a principios, derechos y deberes reconocidos en diversos instrumentos internacionales. El derecho a conocer la verdad, forma parte medular en dicho reconocimiento. Examinar la situación a nivel institucional sobre búsqueda de detenidos desaparecidos consiste precisamente en reafirmar que la deuda en materia de desapariciones forzadas continúa pendiente.

Los capítulos contenidos en este informe fueron aprobados por el Consejo del Instituto de Derechos humanos en sesiones realizadas entre octubre y diciembre de 2020.

El consejo del INDH agradece a todas las personas e instituciones que colaboraron con sus experiencias, conocimientos y trabajo a la realización de este Informe Anual 2020.

Invitamos a la sociedad chilena a leer este informe y debatir a partir de sus contenidos, en la esperanza de que ello sea un paso útil para ejercitar una vez más el diálogo y la colaboración, con miras a identificar las mejores opciones para enfrentar juntos los desafíos que esta pandemia nos deparará en los meses que vienen.

ANTECEDENTES

I LOS RELATOS DE LA PANDEMIA EN CHILE

La irrupción de la pandemia de coronavirus tuvo lugar en Chile a continuación de una crisis social de gran dimensión, durante la cual se cometieron las mayores violaciones a los derechos humanos desde el regreso a la democracia (INDH, 2019). Es así que los actores políticos e institucionales debieron enfrentar una de las crisis sanitarias más importantes de la historia moderna, con muy bajos niveles de confianza ciudadana[1].

Desde el punto de vista de las personas, el encadenamiento de ambos de fenómenos -crisis social y pandemia-, supuso una sobrecarga aún mayor en términos de la capacidad de comprensión, reacción y manejo de la inseguridad en el día a día. Han sido meses y meses de disrupción; de afectación de las rutinas en que vivimos nuestras vidas día a día; también de los proyectos que se esperaban concretar durante este año. Esa prolongada afectación de la vida cotidiana ha hecho mella en el ánimo social. La mitad de la población siente que su salud mental es peor que antes de la pandemia, e imperan en la mayoría de los chilenos y chilenas, sentimientos negativos como el miedo y la rabia[2].

---

1 https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2019/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019

2 Ver encuesta "Termómetro social en pandemia", Junio de 2020. DESOC-U de Chile- COES

A continuación se expone un conjunto de relatos registrados por el INDH especialmente para este Informe Anual. Las historias y los nombres son reales. Cada persona entrevistada ha dado su consentimiento informado para ser citada en este libro, tanto su relato como su fotografía. Quieren, como muchos y muchas, compartir lo que les pasó, como un primer paso de sanación[3]. La selección de relatos en esta introducción obedece a la intención de exponer situaciones que representen también las temáticas de los capítulos centrales de este Informe: salud, trabajo e ingresos, educación y derechos civiles y políticos.

Se trata de un conjunto de personas con diversas experiencias frente a la emergencia sanitaria. Para cada uno de ellos este año sus derechos humanos fueron puestos en grave tensión. Al mismo tiempo cada quien en su perspectiva y con sus propias palabras, coinciden en que, como país, los derechos humanos deben ser una guía para nuestra acción hacia el futuro. Lo que sea que debamos enfrentar, debemos hacerlo con un respeto irrestricto a los derechos fundamentales de todas las personas. Solo desde ahí podremos asumir los desafíos de la post pandemia e intentar reconstruir una sociedad mejor. Eso es lo que ellas y ellos dijeron en un coro lleno de lecciones aprendidas y de esperanza.

3 En total se levantaron cerca de 30 entrevistas en todo Chile. Los rostros de quienes los enuncian aparecerán a modo ilustrativo a lo largo de este Informe. Sus relatos podrán leerse online.

Alicia Rojas

Enfermera, Copiapó



¿Estabas preparada? "No, no. Para nada. Al comienzo era llorar todos los días". Alicia Rojas Albayay, a sus 36 años es mamá de Amanda (5) y Alonso (4). Enfermera del Hospital Regional de Copiapó, al comienzo de la pandemia sus hermanas le pidieron dejar esta función en la primera línea de combate al virus. "Todavía me genera algo el despedirme y no saber si voy a volver; es la angustia de todos los días. Pero también está la parte profesional, la vocación, lo que siento; no podría dejar todo ahora".

Aunque su traje de dos capas, sus cubre zapatos, mascarilla KN95 y escudo facial asusten a sus pequeños, dice que va seguir cumpliendo la tarea, junto a su equipo de decenas de enfermeros, médicos y técnicos, hombres y mujeres. "Lamentablemente se fueron contagiando personas que debían optar por la salud pública, lo que significa esperar largas horas para la atención, principalmente por falta de camas. En realidad la pandemia no fue igual para todos, porque el virus se quedó entre los más pobres".

Alicia está agradecida de los aplausos y las sonrisas que les brinda la gente: "Nosotros hacemos la primera atención, localizamos al paciente y lo derivamos a las unidades críticas. Permanecen allí, y es donde fallecen. Generalmente son adultos mayores que tienen patologías de base y que conectan con este virus, generándoles fallas multiorgánicas. Y termina allí. No hay mucho más que hacer".

La enfermera se preocupó por la forma en que las autoridades daban la información y por la desconfianza de la gente a diario. "Uno veía y conocía la realidad de lo que estaba pasando, y tampoco eran tan creíbles las cifras que daban diariamante en la televisión. A la población no se le explicaba que esos casos positivos eran de hace 4 días atrás. Es duro. Mucha gente se guía por lo que dicen los noticiarios y tienen la percepción de que la pandemia no es real. Ven que no hay tantos muertos y toman esto a la ligera. Llenan los supermercados y malls. A mi me golpea el dolor de las familias que se llevan un cajón cerrado, y el no saber hasta cuándo durará esto.

Alicia reflexiona sobre un Chile post pandemia con más equidad de oportunidades. "He visto mucho esfuerzo y sacrificio. No queremos todo gratis, pero si, que los derechos mejoren y sean similares para todos", finaliza.

Elvira Echeverría

Persona mayor, Santiago

Con la ayuda de un andador, Elvira Echeverría camina por el patio de la residencia de adultos mayores, en Lo Barnechea, Región Metropolitana. Se detiene a 4 metros de la reja que la separa de la calle, y se sienta a esperar a una de sus 14 nietas (y nietos). Por fin llega. Trae una silla y se instala. Se miran, conversan y extrañan los abrazos.

Elvira vive en la residencia hace más de cuatro años. Llegó con y por su esposo. Luego enviudó. Le gustar estar ahí porque lo siente un poco más cerca. Estuvieron casados más de 60 años. Este año no pudo ir a la tumba de su “compañero de vida”, en su segundo aniversario de muerte. La crisis sanitaria por COVID-19 la mantiene aislada desde marzo, al igual que a muchos de los adultos mayores que viven en residencias a lo largo del país.

“La pandemia me robó 6 meses de mi vida y no me queda mucho. Tengo 88 años... Eso es de lo que hablamos acá (en la residencia)”, expresa Elvira con tono serio y un poco de enojo. “Nos da miedo tocar todo, contagiarnos”, dice, aunque afirma que a ella no le asusta morir. “Sí me asusta ahogarme; lo he visto en el computador y debe ser terrible sufrir”.

La muerte en una residencia de adultos mayores siempre está rondando. Muchas de las personas que le dieron la bienvenida ya fallecieron, y otras, están apagándose poco a poco, pero cada vez más rápido en tiempos de pandemia. “La gente olvida a la gente que deja acá”, afirma con dureza Elvira, agregando que, para muchos, la suspensión de las visitas no ha sido un gran cambio.

Lo que sí ha cambiado en la rutina diaria, es que hay menos trabajadores de la salud, menos actividades y la cena se sirve a las 6:30 de la tarde, para que las personas de la cocina vuelvan a sus casas antes del toque de queda. Elvira duerme hasta tarde y se acuesta temprano. “Así pasa más rápido el día”, dice. Solo se levanta de la cama, después de recibir el llamado de al menos dos de sus tres hijos. “Eso es lo que más me gusta del día. Y cuando me vienen a ver. Encontramos un lugar secreto para juntarnos, al final del jardín, donde están las plantitas. Pero detrás de la reja”.



Cristián Vásquez

Minero, Rancagua



Han sido cinco meses inciertos para Cristián Vásquez. Nacido en Rancagua, este minero está con licencia médica desde el 17 de junio.

"Cuando me dijeron que era Covid positivo dije 'hasta aquí no más llegué'. Fue súper fuerte", afirma Cristián. La pandemia lo pilló trabajando en la mina El Teniente. Y es que la minería no paró con la llegada del virus a Chile y, con protocolos sanitarios en marcha, tuvo que viajar como siempre a la mina. Ahí trabaja como mantenedor mecánico y en ese contexto se contagió. Dos semanas después arrojó neumonía, pérdida de olfato y dolores de cabeza. Desde ahí que no ha podido volver a trabajar, teniendo que hacerse exámenes de forma constante y kinesioterapia, por problemas a sus pulmones.
"Era imposible no contagiarse.
"Y asumí todas estas secuelas. Debí haber estado OK en cinco meses pero no lo estoy. Sentía preocupación, porque veía gente que fallecía; niños y adultos mayores. Todo me cambió, yo era una persona sana y esto cambió mi vida", cuenta Cristián.

El minero se emociona cuando habla de su familia. Sabe que el no poder reunirse o trasladarse fueron afectaciones de derechos que había que aceptar. "Esta sensación fue rara. De cierta forma mi señora lo vivió conmigo como falso positivo. Fue fuerte darle la noticia a seres queridos, como mis padres o mi hija. Ellos me venían a dejar cosas a la reja para comer, no podía tocarlos, se vive raro. Soy muy de piel", dice.

Afirma que la ansiedad lo tiene preocupado porque no sabe cuándo estará recuperado o podrá volver a la mina. Confiesa que "el miedo más grande ya pasó. La ansiedad me tiene un poco preocupado. El miedo más grande fue cuando me dijeron que tenía Covid. La procesión la hice por dentro. Decía todo está bien, a veces no me sentía bien pero lo mantenía de forma interna. No quería traspasarle esa preocupación a otros".

El daño del Covid quedó y ahora su desafío será cómo sobrellevarlo, confidencia Cristián. "Creo que la incertidumbre es el gran problema para todos quienes hemos vivido la pandemia. Por el trabajo y por la forma de relacionarnos. Muchas cosas quedarán como hábito, como lavarse las manos y ese tipo de cosas. Quizás lo mío no es nada, porque gente perdió a familiares. Yo he tenido compañeros intubados o que están caminando con muletas ahora. Solo quiero saber qué tengo, si me voy a recuperar o no y que voy hacer en un tiempo más. Me da miedo no saber", asegura Cristián.

Claudia Yañez

Repartidora de pizzas, Copiapó



Desde la ventana Claudia Yañez Miranda ve el Cementerio de Copiapó. Ahí llegan, sin ceremonias, los muertos del Covid-19 de Atacama. Es especialista en energías renovables, pero la pandemia y la crisis de empleo la tiene de repartidora de pizzas en su moto. Antes, en marzo, había apostado a ¨la delicia de su vida¨, los helados artesanales, "porque mi padre es diabético, mi madre tiene problemas con la lactosa. De plátano, manjar, nuez, lúcuma, chocolate, almendra, menta, limón. Todos de crema y vegetales".

Pero sus papás se contagiaron, llegó la cuarentena y se acabó el emprendimiento y el delivery de helados. "Se me vinieron los fantasmas porque yo soy viuda, mucha cosa a nivel emocional y psicológico. Muy tenso a nivel personal y emocional. El encierro, más allá del autocuidado". Cada uno confinado en una habitación, todo desinfectado con cloro, cada quien con sus cubiertos. Pero "había que pagar la comida", comenta.

Las pizzerías sí tenían permiso de circulación, la demanda aumentaba y esa fue su salvación. "Soy mujer, sobre 40 años, profesional con mucha experiencia, pero no me han dado la oportunidad. He postulado a todas las plantas fotovoltaicas. No sé si es por ser mujer". Y para peor, en octubre un vehículo policial chocó su moto. Aún le duele la pierna.

Pero la muerte, "solo la he visto de lejos. Incluso le he llevado pizzas, porque voy a repartir a las funerarias", comenta con humor, y añade más seria: "Está con mucha pega esa gente. Hay un difunto todos los días. Lo veo en la previa, no lo veo en el cementerio¨.

Claudia antes observaba la muerte por la pasta base, jóvenes muriendo por droga en Copiapó. Dice que ahora la desigualdad quedó al desnudo: ¨Sabemos que aquí no es lo mismo para todos. Eso lo sabemos y la pandemia no ha sido igual para todos¨.

Edith Barrios

Educadora de párvulos, Renca



Es una familia muy unida y cariñosa la de Edith Barrios Escobar, educadora de párvulos de la escuela pública Juana Atala de Hirmas, de Renca.

Vive en esa comuna junto a su marido y sus dos hijos de 20 y 18 años. Muy cerca está la casa de sus padres, donde además dos de sus 3 hermanos residen. En marzo la pandemia la sorprendió en plena labor pedagógica, la que tuvo que transformar totalmente para pasar a las clases online de párvulos. "Nosotros como docentes tuvimos que enfocarnos en aprender", revela y añade que en un principio "fue caótico porque en realidad uno la experiencia que tiene de vida es trabajar con los niños desde la cercanía, y ahora hacer este cambio tan brusco y tan rápido sí o sí, fue una presión, un estrés inmediato".

La profesora llegó a concluir que el país está al debe en educación. "Falta poder trabajar la parte social y económica de las familias, porque uno vio otra realidad que estaba escondida", esto a raíz de conocer las historias de los apoderados, entrar en cada hogar, constatar que hubo padres sin trabajo y que no tenían qué comer. "Fue bueno, porque pude ver eso, hablar en el municipio y ver que les enviaran una caja de ayuda. Falta mucho en este país, para que pueda ser equitativo y que el gobierno se haga cargo de la educación".

Está convencida que no es hora de regresar a clases y sabe que muchos padres se niegan incluso a pensar en enviar a sus hijos, por miedo a los contagios no solo de ellos, sino que de familiares mayores. En casa, Edith adoptó todas las medidas sanitarias, alertada con la primera persona fallecida en Chile, precisamente en Renca. Pese a las prevenciones, su papá, su mamá, ella y dos hermanas contrajeron el COVID-19.

"Fue en mayo, en el peak. Yo estaba en mi casa, pendiente de mi papá. Lo asistí, lo llevé al hospital, tardó en salir el examen, lo mandaban de regreso a la casa con antibióticos. Tenía todos los síntomas que se manifestaron al inicio. Un día ya tenía problemas respiratorios, ahí lo dejaron internado, pasaron 3 días, y lo tuvieron que intubar", cuenta.

Su padre estuvo 21 días en la UCI conectado a ventilador mecánico, "al principio estuve 2 semanas sin saber de mi papá". Esto debido a la cuarentena que tuvo que guardar como contacto estrecho. "Me aislé desde el día que tuve contacto con él, a los 5 días empecé con síntomas y di positivo", cuenta Edith, y agrega que su mamá cayó al hospital, después su hermana, a la que dieron de alta y cayó de nuevo.

La angustia del momento no se pasa con los meses. Y es que siente que padecieron negligencias. "Después de 2 semanas que no tuvimos contacto nos empezaron a llamar del hospital. El doctor decía que mi papá iba bien, tenía 65 años, era muy sano, no tenía problemas de obesidad, ni enfermedades, entonces estábamos muy tranquilos con eso, porque iba a llegar un minuto en que iba a salir de ahí. Lo sacaron de la UCI, pasaron dos días y falleció".

Edith advierte que en la ficha médica quedan dudas, "estamos todavía con la incertidumbre, se vulneraron sus derechos, porque no tenemos la certeza, sacamos un cajón y lo fuimos a dejar a un lado, fue chocante, traumático, y angustiante, eso es lo que más nos atormenta, no sabemos quién es la persona que está ahí, y eso hace que uno no cierre el ciclo".

Benjamín Pérez

Estudiante secundario, Coihueco



A 18 mil kilómetros de Wuhan, lugar desde donde comenzó a expandirse el virus COVID-19, Benjamín intenta conectarse al mundo por internet, sin éxito. Trata otra vez: no hay conexión. A casi 4 kilómetros está su liceo y, en tiempos normales, cerca de su casa pasa un bus de acercamiento para los alumnos rurales. El que lo pierde, tiene que caminar. Benjamín Pérez Chávez, es estudiante de enseñanza media, y su familia del sector de Tanilvoro, en la comuna de Coihueco, está compuesta por dos hermanos menores y su madre que cuida el hogar, además de su papá que es "maestro" como lo llama Benjamín. La familia subsiste con sus trabajos de carpintería y otras obras, en las que Benjamín ayuda.

Con la pandemia, sus clases se realizan de manera virtual. Sin embargo, la conexión para Benjamín falla a menudo, pese a los esfuerzos que realiza él y su colegio para contar con chips de diversas compañías. Sus profesores le acercan guías de estudio, al igual que a otros compañeros del sector, a través de un vehículo que las reparte y luego las recoge para la revisión de sus tareas.

El invierno cordillerano de lluvia y frío intenso, en medio de la pandemia no desalienta al estudiante, que cursa cuarto año técnico gastronómico en la comuna de Pinto. Benjamín quiere ir por más y ya está inscrito para rendir la prueba de Transición, que lo debiera llevar a transformarse en un futuro profesor de Educación Física. Benjamín es un destacado deportista de la zona desde que a los 12 años conociera el esquí, cuando lo llevaron a la nieve becado desde su escuela. "Yo vengo de una familia humilde entonces me dijeron que podía ir a esquiar y obviamente yo aproveché de ir y me gustó y seguí hasta ahora". Benjamín practica esquí de fondo o nórdico. El joven no solo es parte del Club Cordillera que practica en las Termas de Chillán, sino que además representa a Chile como seleccionado nacional, rankeado dentro de los 10 mejores en adulto y juvenil de nuestro país.

La pandemia lo encontró en Canadá, mientras competía. De regreso a Chile debió mantener una cuarentena debido a que su padre contrajo COVID-19, lo que no le permitió entrenar tal cual lo hace a diario. Pasado el tiempo de cuidados entre su familia, se las arregló junto a su club para practicar en la nieve, pero fuera de pistas. "Todos los años compito tres o cuatro veces, en competencias nacionales e internacionales". Pasa 3 a 4 meses del año trabajando junto a su papá para poder costear viajes y equipamiento. Al menos ser parte de la selección nacional le permite apoyo con kinesiólogo y entrenador, además de estar exento del pago en su club. Ese beneficio no lo puede perder, "no tengo vicios, tengo un régimen que seguir, una alimentación adecuada, y así lo hago".

Para él la cordillera "lo es todo". Agrega que "ni siquiera podría haber subido a un avión en mi vida", de no practicar el esquí. Su próximo sueño es ir a las Olimpiadas, para competir en Biatlón; y cuando ya sea profesor, preparar a futuros deportistas de montaña. Cuando el planeta recupere su equilibrio, eso sí. Por ahora, esperar y estudiar.

Daniela Vásquez

Capitán de Ejército, Santiago



La pandemia la sorprendió sola con su hija, y en medio de nuevos desafíos laborales. Su marido, también militar, está desde noviembre de 2019 a más de dos mil kilómetros, en la base Antártica, y eso hacía que el inicio de la pandemia para la capitán Vásquez fuera incierto y complejo. "Tuve que ir a dejar a mi hija a donde mis padres en Viña del Mar. Si yo estuve expuesta al virus al momento de instalar carpas, no me podía acerca a ella ni a mis padres, que son mayores de 60 años, porque poder contagiarlos era preocupante", confidencia.

Mujer, madre y soldado, Daniela Vásquez (35) pertenece al Regimiento Logístico N°2 Arsenales de Guerra en Colina. Y su función, junto a sus compañeros y compañeras, ha sido apoyar a los funcionarios de la salud con hospitales modulares, carpas y contenedores en varios hospitales desde la región de Coquimbo hasta Los Lagos, para darle más recursos a quienes estaban colapsados combatiendo el Covid-19 en Chile. "Fue enfrentarse a algo que nadie conocía, eso es lo que más me impactó, porque uno no sabe a lo que se expone, pero uno tiene claro el compromiso de que al final estamos aportando para apoyar a los funcionarios de la salud y a la ciudadanía". Ella se relacionó muy cerca con el covid-19. "Muchos con quienes yo trabajé tuvieron que dejar a sus hijos para beneficio de muchas personas. Y cuando esto recién estaba empezando muchos funcionarios de la salud estaban contagiados. Y si uno de nosotros se contagiaba, todo el equipo podía hacerlo. Eso fue fuerte".

La capitán entiende que se restringieron derechos como el libre tránsito o el derecho a reunión, pero asegura que era necesario ante la catástrofe sanitaria que ha golpeado al país. "Uno se mentaliza para cosas como estas, pero nunca se sabe cuándo puede llegar algo así" afirma Daniela, que estuvo casi dos meses sin ver a su hija de cuatro años.

A distancia, su marido le dijo que mantuviera la calma y siguiera con las medidas de protección para llevar de buena forma la carga emocional de dejar a su hija con sus padres. La capitán Vásquez, pese al panorama que vive el país mantiene la esperanza y optimismo. "Uno puede hacer muchas más cosas de las que uno cree. Y si somos fuertes y nos apoyamos y respetamos entre todos, y cumplimos lo que está establecido, vamos a salir adelante. Y así hay que acostumbrarse un tiempo a esta nueva normalidad". concluye Daniela.

Juan Carlos González

Médico, Iquique



Juan Carlos González (60) llegó de Cuba hace dos años a Chile, buscando legalizar su estadía. Trabajó en la construcción, de portero y en un bar, y finalmente, su primer empleo como médico fue en medio de una pandemia, en Iquique. Gracias al Instituto Nacional de Derechos Humanos, pudo regularizar su situación migratoria y dar el examen para homologar su título de médico con especialidad en pediatria. "Quiero que mi familia pueda venir a Chile pronto, pero estoy preocupado por ellos a nivel de salud", confiesa.

Trabaja con el Covid-19 día a día en un Cesfam y en una clínica particular, y a pesar de haber logrado la seguridad económica que jamás tuvo, siente miedo. "Toda esta pandemia y sus efectos genera una preocupación desde todos los puntos de vista: psíquicos, sociales y económicos. Estar solo en un país completamente distinto a tus costumbres sin ningún familiar, eso constituye un problema importante en cuanto a la estabilidad emocional porque una enfermedad de este tipo es preocupante aunque tenga como respaldar la cosa económica".

En Cuba está su hijo, que es ingeniero en telecomunicaciones, y su mujer, que es odontóloga. "Que yo pudiera afectarme y mi familia lejos allá y estar sufriendo las consecuencias del Covid, bajo la situación económica muy difícil da tristeza. Me sentí bien porque estoy haciendo lo mio, mi objetivo es generar salud, es atender a la población infantil que es mi especialidad. Pero sé que es muy difícil interiorizar estas medidas en el ser humano".

Como cubano migrante y como médico, entiende que los derechos civiles a la libre circulación, expresión y reunión se han visto restringidos, y acepta que por ahora el aislamiento y las cuarentenas son de vida o muerte. "Soy partidario de que existan estas medidas de no poder salir o trasladarse. Sé de las repercusiones sociales y económicas, pero tiene que haber control social, así se puede vencer a la pandemia. Entiendo la situación de la población, la necesidad de trabajo, de dinero, de vida social. Estamos viviendo consecuencias psíquicas con las cuarentenas. Me dio tristeza ver la ciudad deshabitada, ver personas con necesidades aisladas, con deseo de trabajar y no poder hacerlo. He visto a muchos adultos mayores con trastorno de ansiedad y del sueño, además de atender a personas que se han derivado al hospital por Covid", afirma Juan Carlos.

¿QUÉ NOS MUESTRAN ESTOS RELATOS?

Los relatos de la pandemia en Chile nos muestran con crudeza la profundidad del impacto de lo que se ha vivido durante este año.

Se lee en ellos no pocas críticas a la manera en que se organiza la sociedad y en la forma en que el Estado se hace o no presente en la vida de cada uno, como fuente de apoyo para la realización de sus proyectos de vida. Hay también críticas al modo de convivencia entre las personas, del que se espera mayor solidaridad y compromiso con el bien común. Se aprecia también una búsqueda de apoyos que vayan más allá de lo que cada uno pueda hacer por su propia cuenta.

Se aprecia, en definitiva, que la pandemia afectó cuestiones básicas de nuestra convivencia social que vinieron a reafirmar una vez más, como ya lo hicieran los hechos de la crisis social de 2019, que es vital repensar las bases sobre lo que se funda lo común, lo que es de todas y todos y que da forma al tipo de país y sociedad que deseamos construir. El proceso de debate constitucional que se inicia en el país es, sin duda, una oportunidad para esa conversación.

Tener a la vista esos relatos al momento de iniciar una revisión desde la perspectiva de los derechos humanos de lo que ha sido este 2020 en Chile, es una manera de reafirmar que la defensa, protección y promoción de los derechos humanos tienen como propósito último a las personas, sus necesidades y aspiraciones; que buscan ser un marco de referencia que permita contribuir tanto a propiciar su acceso a la condiciones de seguridad humana mínimas para construir la vida, como también de servir para el despliegue de su máximo potencial.

Conocer estas historias permite también comprender de mejor manera qué está detrás del conjunto de datos cuantitativos: las cifras, que han tendido a copar el debate público en torno a la pandemia. Sin duda, ambos tipos de fuentes de información son vitales; ninguno por sí mismo puede dar la suficiente comprensión de lo que está en juego. Mientras las cifras permiten comprender la magnitud, características, y dinámicas agregadas del desafío, los relatos de la pandemia nos permiten comprender el sentido profundo de lo que está en juego: el sentido de justicia con el que se han enfrentado los efectos de la pandemia y el tipo de convivencia al que se aspira en el futuro.

II LOS DATOS DE LA PANDEMIA EN CHILE

Para entender el impacto de la pandemia, resulta importante el análisis de las cifras que dan cuenta de la evolución de esta en Chile. Asimismo, es relevante comparar la situación de nuestro país en el contexto de otros países. Se expondrán en primer lugar las cifras de contagios y luego las de fallecimientos[4].

Total de casos a nivel nacional

El primer caso de COVID-19 se registró en el país con fecha 3 de marzo de 2020[5]. Los meses siguientes, los casos aumentaron sostenidamente en el tiempo, como muestran la siguiente tabla 1 y gráfico 1.

Tabla 1. Total de casos acumulados por mes

Fecha	N° de casos acumulados
1 de abril	3.031
30 de abril	16.023
31 de mayo	99.688
30 de junio	279.393
31 de julio	355.667
31 de agosto	411.726
30 de septiembre	462.991
30 de octubre	510.256
20 de noviembre	537.585

Fuente MINSAL

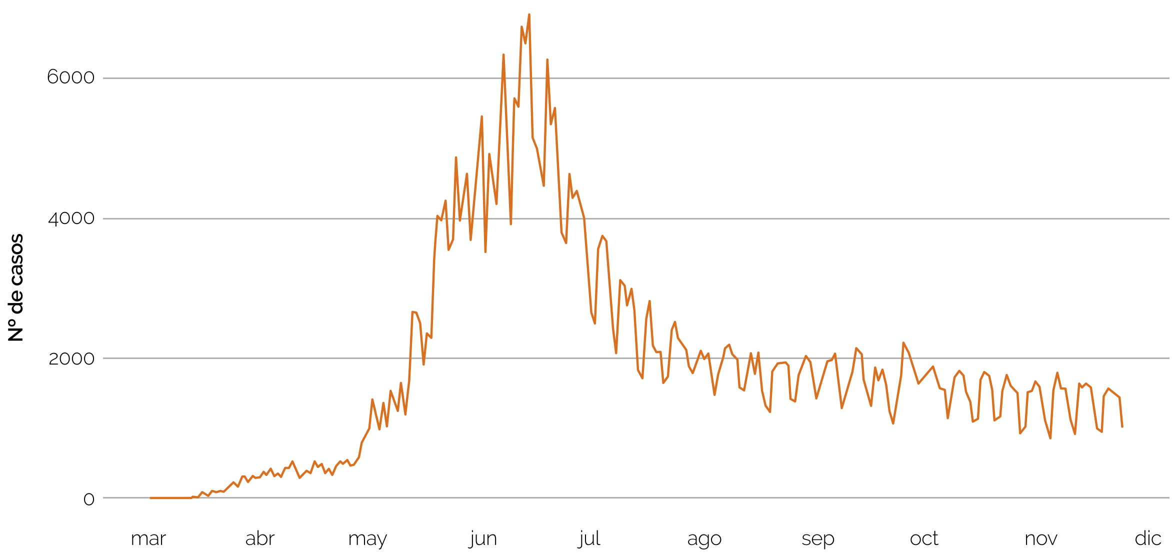
4 La fecha de cierre de las principales cifras de Chile que se presentan en esta sección de antecedentes son las siguientes. Para el caso de las cifras de número de contagios, el día 20 de noviembre de 2020. Para el caso de las cifras de número de muertes, el día 17 de noviembre de 2020. Dada la dinámica del fenómeno de la pandemia, las comparaciones entre regiones o países pueden mostrar resultados diferentes al momento de la aparición pública de este Informe Anual. Para comparar con países se usan fechas ad hoc indicadas en cada caso.

5 MINSAL. (3 de marzo de 2020). Ministerio de Salud confirma primer caso de coronavirus en Chile. Disponible en https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-confirma-primer-caso-de-coronavirus-en-chile/

Gráfico 1.

Número de casos nuevos totales en Chile

30 de Marzo de 2020 - 20 de Noviembre de 2020



Fuente: MINSAL a través de MinCyT, 2020.

El gráfico precedente, permite visualizar tanto el total de casos nuevos confirmados en cada fecha, como los peak de contagios que se produjeron desde marzo a agosto del presente año. En este sentido, es posible ver que el número de contagiados aumentó sostenidamente hasta el mes de junio y solo se comienza a evidenciar un descenso a partir de la segunda semana del mes de junio.

A nivel regional, existen datos disponibles a partir del 1 de abril. Al analizar por macrozonas geográficas[6], se observa que, en el norte del país se ha registrado un total de 66.563 casos confirmados, la Región de Antofagasta y la Región de Tarapacá han sido las más afectadas, hasta la redacción de este informe. En la zona central del país (excluyendo la RM), se han consignado 113.779 casos al 20 de noviembre, los que se concentran mayoritariamente en la Región de Valparaíso y la Región de Biobío. La zona sur del país ha registrado un total de 54.999 casos. Las primeras semanas de la pandemia, la Región de Magallanes fue una de las más afectadas a nivel nacional, sin embargo, desde fines de agosto hasta septiembre esta situación se revirtió, convirtiéndose Los Lagos en la región que concentra el mayor nivel de contagios. Finalmente, en la Región Metropolitana, que concentra más de la mitad de la población nacional, al 20 de noviembre se han acumulado un total de 302.198 casos.

6 Una macrozona corresponde a una agrupación funcional de regiones del país. Cada macrozona está compuesta por regiones. (http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/zonas_aisladas2.pdf)

La tabla 2 muestra los casos acumulados de contagios COVID-19 por regiones del país

Tabla 2.

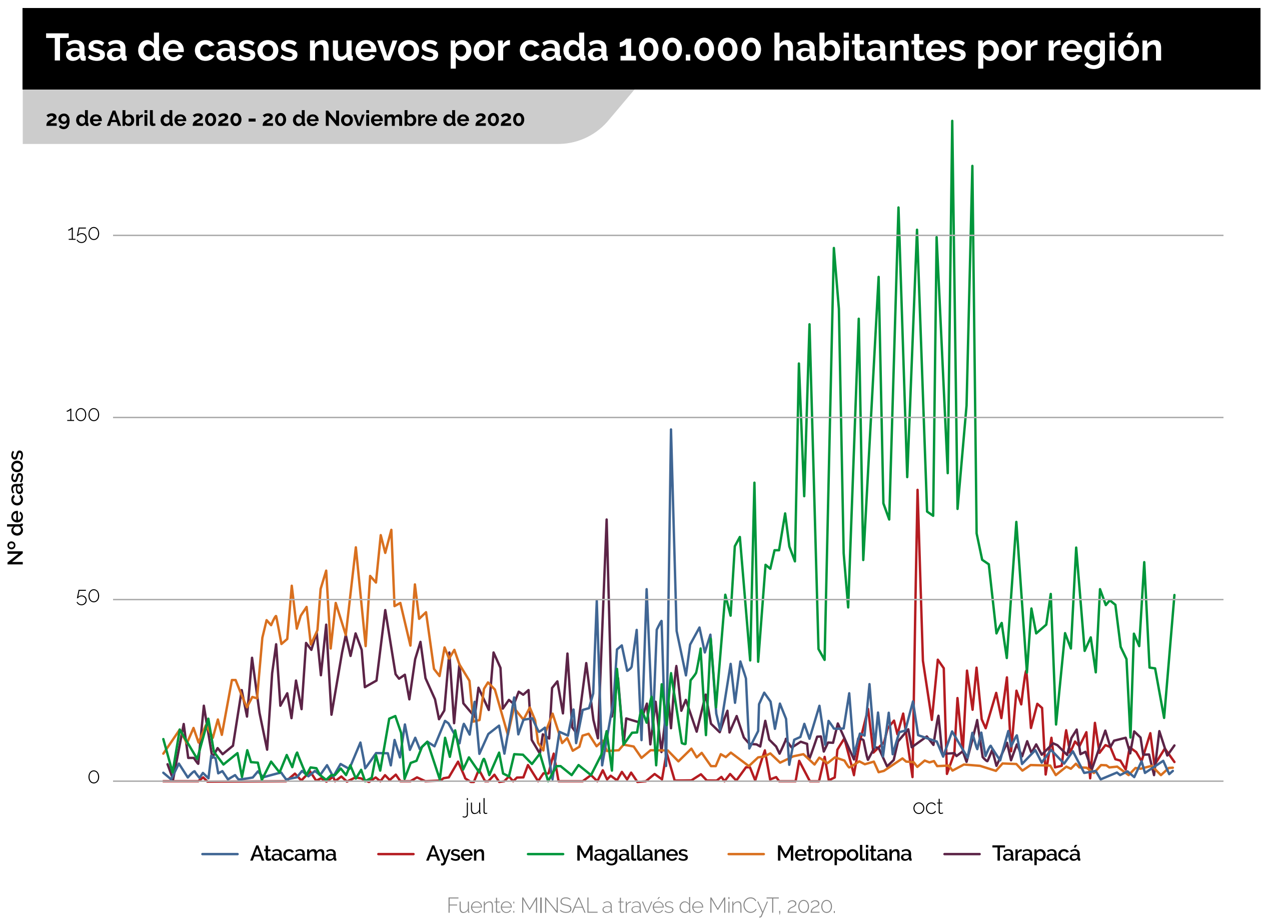
REGIÓN	Casos acumulados contagiados de COVID-19 al 20 de noviembre 2020
Arica y Parinacota	10.099
Tarapacá	13.570
Antofagasta	21.959
Atacama	8.034
Coquimbo	12.901
Valparaíso	31.700
Metropolitana	302.198
O'Higgins	19.447
Maule	20.360
Ñuble	8.280
Biobío	33.992
La Araucanía	15.936
Los Ríos	5.253
Los Lagos	18.981
Aysén	1.195
Magallanes	13.634
Se desconoce región	46
TOTAL	**537.585**

Fuente MINSAL

El gráfico 2, que se presenta a continuación, permite visualizar la situación que viven las distintas regiones en relación a la evolución de nuevos casos, por 100.000 habitantes[7], al 20 de noviembre. Al mirar el gráfico, se advierte el aumento de casos que vive la Región de Magallanes (línea verde) a partir del mes de octubre y que para el mes de noviembre desciende de manera importante. Por otra parte, en el norte del país, cabe destacar a Atacama, que sigue en niveles bajos luego del peak que tuvo en agosto-septiembre.

7 https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/31.08.2020_Reporte_Covid19.pdf

Gráfico 2. Evolución de nuevos casos confirmados por 100 mil habitantes (media móvil 7 días). Regiones con 10 o más casos (por 100 mil habitantes) al 20 de noviembre de 2020.



Fuente: MINSAL. (Se destacan con color solo algunas regiones con perfiles de evolución diferentes)

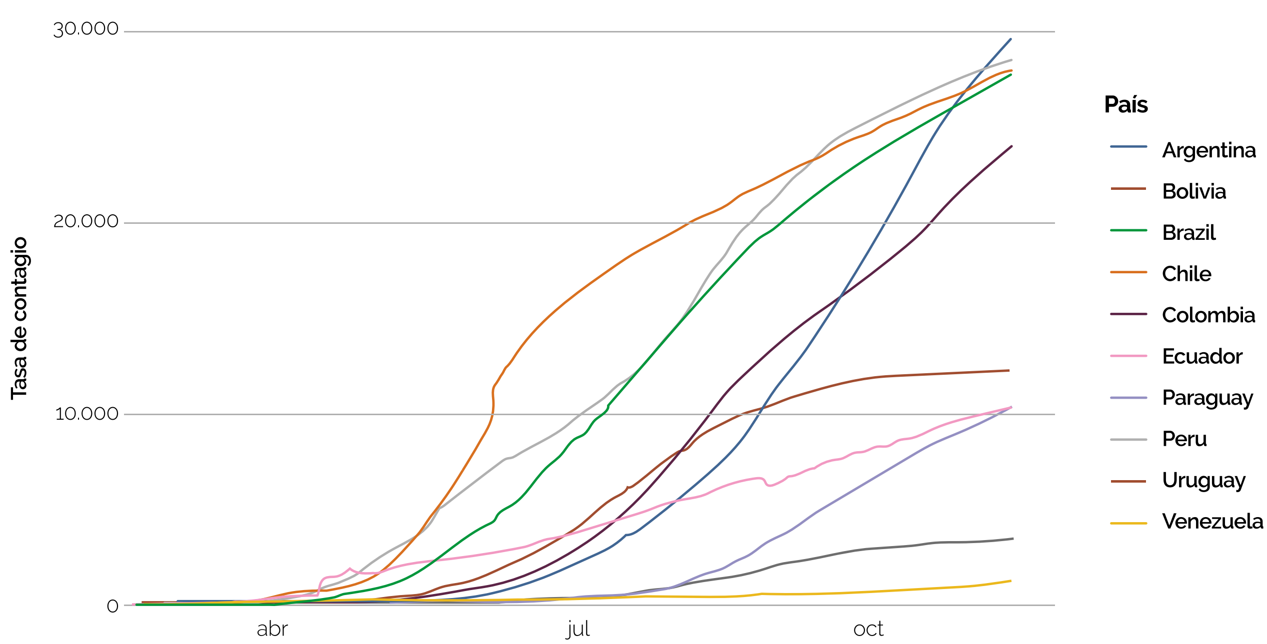
El gráfico 3 permite apreciar una epidemia desincronizada; es decir, que las regiones no muestran una trayectoria semejante en cuanto a la evolución de la cantidad de contagios que van presentando en el tiempo.

A un nivel más amplio, si se compara el total de contagios entre diez países del cono sur, la información disponible hasta el 20 de noviembre, daba cuenta de que Chile se ubica en tercer lugar de contagios por millón de habitantes después de Argentina y Perú.

Gráfico 3.

Tasa de contagio en Latinoamérica

1 de marzo de 2020 - 20 de Noviembre de 2020



Fuente: OWID, 2020

Índices de mortalidad[8]

El 21 de marzo de 2020 se notificó la primera persona fallecida a causa de la pandemia en territorio nacional. Al 17 de noviembre se notificaban un total de 20.089 personas. El 84% corresponde a personas mayores de 60 años y del total de fallecidos: 56% son hombres (11.383) y 44% mujeres (8.706) La evolución temporal del número total de muertes atribuibles a COVID-19 registradas en el país, se observan en la siguiente tabla:

Tabla 3. Muertes acumuladas por mes

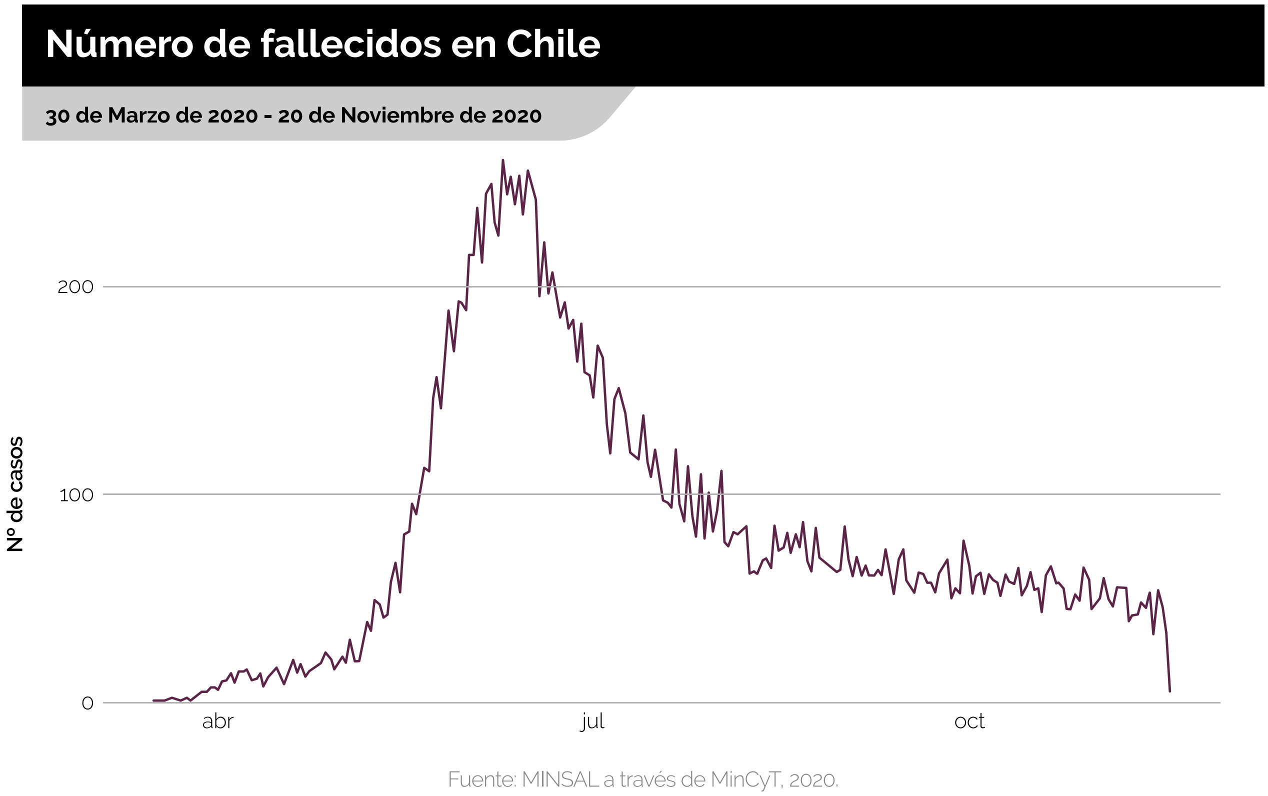
Fecha	Fallecidos COVID-19 confirmados	Fallecidos COVID-19 con sospecha	Total fallecidos	Tasa total fallecidos (por cien mil habitantes)
2020-03-31	17	24	41	0,2107
2020-04-30	255	217	472	2,4257
2020-05-31	2.291	974	3.265	16,7795
2020-06-30	7.060	2.700	9.760	50,1585
2020-07-31	9.816	3.561	13.377	68,7470
2020-08-31	11.545	4.140	15.685	80,6082
2020-09-30	13.022	4.529	17.551	90,1980
2020-10-31	14.406	4.870	19.276	99,0631
2020-11-17	15.027	5.057	20.084	103,2155

Fuente: Elaboración propia a partir de información Departamento de Estadísticas de Información de Salud (DEIS)

El gráfico 4 muestra el número de fallecimientos por COVID-19 que se produjeron en el país entre el 24 de marzo y el 17 de noviembre de 2020. Al analizar el gráfico es posible constatar que el período o peak de defunciones se produce la primera semana de junio (entre el 2 y el 9 de junio).

8 Los casos nacionales corresponden a lo registrado por el Departamento de Estadísticas de Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud, contemplando personas fallecidas con sospecha de causa y con confirmación de causa por el COVID-19.

Gráfico 4. Fallecimientos por fecha de defunción a nivel nacional (DEIS)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINSAL

Respecto a la distribución territorial de la mortalidad causada por COVID-19, en la macro zona norte se han registrado un total de 1.808 personas fallecidas, siendo la Región de Antofagasta la que concentra el mayor número de muertes (742), seguida por la Región de Coquimbo (375). En la zona central del país, hasta el 17 de noviembre el total de personas fallecidas ascendía a 4.100, y la Región de Valparaíso registra el mayor número de muertes (1.669 casos). En el sur del país, las muertes totales hasta el 17 de noviembre ascienden a 1.051, y la Región de La Araucanía es la más afectada con 412 fallecimientos. Finalmente, en la Región Metropolitana el número total de personas fallecidas hasta el 17 de noviembre fue de 13.123.

Tabla 4. Fallecidos totales por región, separando muertes confirmadas y con sospecha de causa COVID-19 al 17 de noviembre de 2020

Región	Fallecidos COVID-19 confirmados	Fallecidos COVID-19 sospechosos	Total	Tasa de fallecidos totales por 100.000 habitantes
Arica y Parinacota	198	56	254	100,75
Tarapacá	249	54	303	79,16
Antofagasta	557	185	742	107,25
Atacama	101	33	134	42,58
Coquimbo	262	113	375	44,85
Valparaíso	1.120	549	1.669	85,15
Metropolitana	10.200	2.923	13.123	161,51
O'Higgins	525	260	785	79,21
Maule	463	189	652	57,6
Ñuble	168	60	228	44,57
Biobío	572	194	766	46,04
Araucanía	205	207	412	40.62
Los Ríos	46	38	84	20,7
Los Lagos	171	130	301	33,7
Aysén	11	7	18	16,78
Magallanes	178	58	236	132,32
Total	15.027	5.057	20.084[9]	103,22

Fuente: DEIS

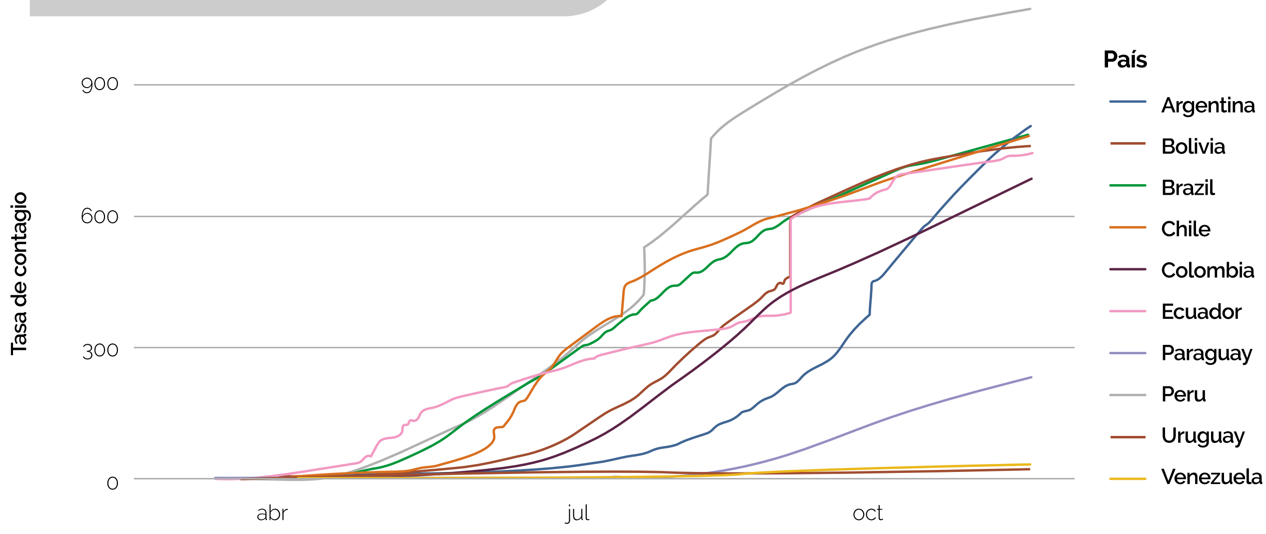
9 Hay dos casos de los cuales se desconoce su región de residencia, que no están incluidos en la tabla, pero sí en el valor total.

Comparado con diez países del cono sur latinoamericano, el país con mayor tasa de mortalidad informada al 20 de noviembre de 2020, es Perú y en segundo lugar se ubica Argentina, mientras que Brasil y Chile ocupan juntos el tercer lugar (ver Gráfico 5)

Gráfico 5.

Tasa de mortalidad en Latinoamérica

1 de marzo de 2020 - 20 de Noviembre de 2020

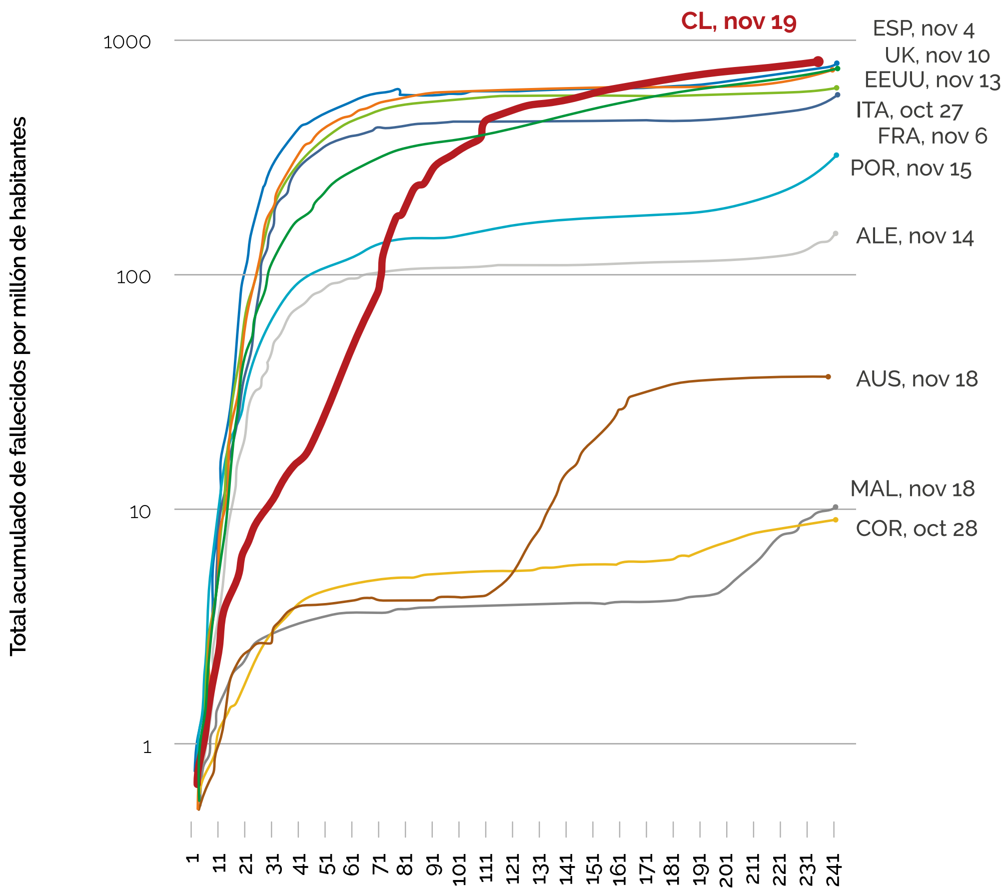


Fuente: OWID, 2020

Si realizamos el ejercicio de comparar con países europeos, más Estados Unidos y Corea, nuestro país también se posiciona entre los que muestran mayor tasa de mortalidad por millón de habitantes.

Gráfico 6.

Evolución diaria de fallecidos por millón de habitantes



Fuente: Espacio Público

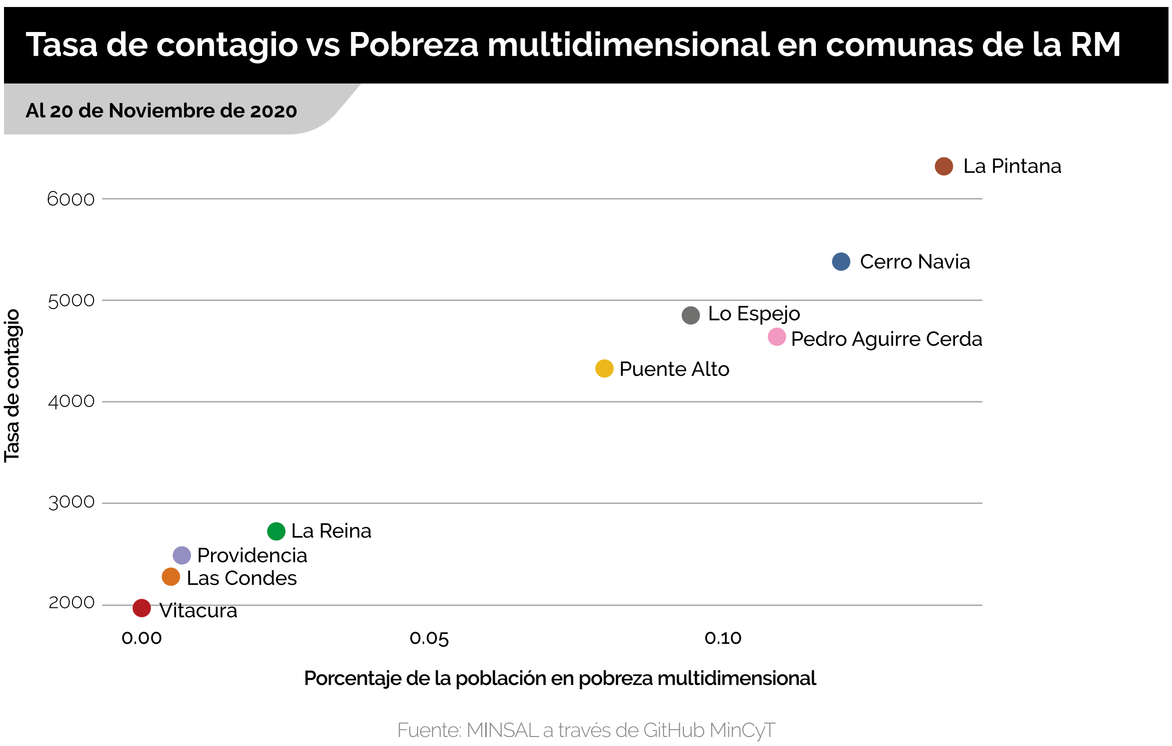
La desigualdad en las cifras de la pandemia

Las desigualdades sociales de la sociedad chilena, preexistentes a la pandemia, se han expresado de manera significativa, de forma tal que la pandemia no ha afectado a todos y todas por igual, sino que ha perjudicado en mayor medida a los sectores más pobres de nuestro país.

La desigualdad en los contagios

Los totales de contagios a nivel nacional y regional no permiten visualizar las realidades heterogéneas que se presentan, de acuerdo a las situaciones socioeconómicas diversas que vive la población del país. El gráfico 7 busca mostrar estas diferencias, relacionando la tasa de contagios con la situación socioeconómica de varias comunas de Santiago.

Gráfico 7.



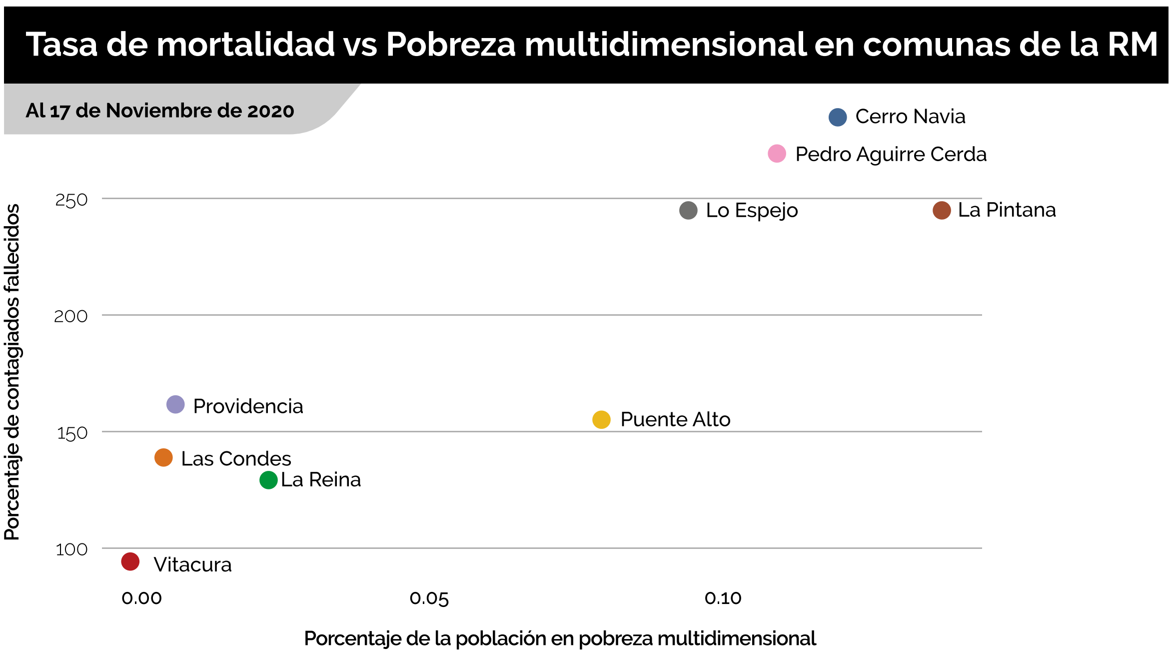
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Ciencias

Este gráfico 7 muestra de manera muy clara cómo se manifiestan diferenciadamente los niveles de contagio de acuerdo a las comunas. En la parte inferior del gráfico se concentran las comunas más ricas de la RM, donde la tasa de contagios es menor (Vitacura, Las Condes, Providencia). Por el contrario, en la parte superior, con mayor tasa de contagios, se encuentran las comunas con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (La Pintana, Cerro Navia, Lo Espejo).

La desigualdad en la mortalidad

En la Región Metropolitana, si se compara la tasa de mortalidad de aquellas comunas que presentan las mayores tasas de contagio, se observa que las más afectadas han sido La Pintana, Cerro Navia y Pedro Aguirre Cerda, según datos disponibles al 31 de agosto. Al igual que en el caso de las tasas de contagio, también la mortalidad se expresa con mayor fuerza en los sectores más pobres (ver gráfico 8)

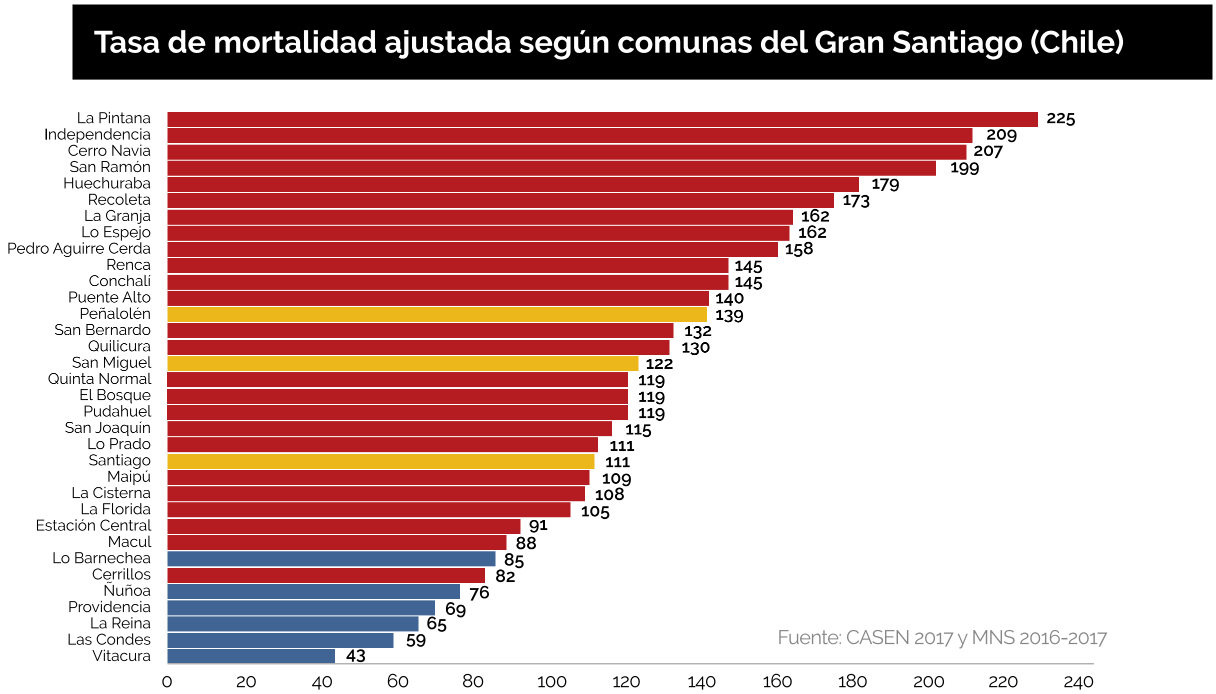
Gráfico 8.



Fuente: MINSAL a través de GitHub MinCyT

De manera consistente con lo anterior, el siguiente gráfico muestra la tasa de mortalidad por comunas en el Gran Santiago, donde la comuna de Vitacura presenta la menor tasa de mortalidad y la comuna de La Pintana la mayor mortalidad (ver gráfico 9)

Gráfico 9.



Fuente: Base de Datos Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)
Ministerio de Salud. Datos extraídos 09/07/2020. . Elaborado por Dr. Alejandro I. Canales, Universidad de Guadalajara.

Como es posible anticipar a partir de estos datos, la experiencia cotidiana respecto de la pandemia se vuelve particularmente crítica cuando convergen factores como la desigualdad y la pobreza, las que hacen que la pandemia de COVID-19 haya tenido un efecto diferenciado respecto de los sectores más vulnerables que carecen de las condiciones adecuadas para hacer frente a la contingencia. La falta de condiciones mínimas de vida digna (vivienda, inseguridad alimentaria y el deterioro del hábitat), son, sin duda, obstáculos para la adopción de medidas sanitarias eficaces. La precariedad socioeconómica alcanza condiciones críticas producto del impacto de la pandemia en el empleo formal e informal. Por otra parte, la desigualdad de acceso oportuna a bienes sociales de calidad (salud, educación y previsión social), se ha visto profundizada en el marco de las crisis, aumentando la vulnerabilidad de estos sectores. Estas son, entre muchas otras, circunstancias de desigualdad que la pandemia hizo visible como una realidad incontrarrestable.

III UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE ANTE EL COVID-19

En el actual contexto de pandemia que enfrenta nuestro país, los reportes globales sobre la situación de contagios y muertes no dan cuenta del impacto que ha tenido el coronavirus en los pueblos originarios que habitan en Chile. Es importante consignar la situación de los pueblos originarios, ya que estos se encuentran entre las poblaciones más vulnerables de nuestro país y han sido históricamente víctimas de discriminación[10]. En este sentido, el 6 de mayo de 2020 la CIDH alertó sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia del COVID-19 y llamó a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios." (OEA, CIDH: 06/05/2020)

Un primer elemento a constatar es que Chile no cuenta con información estadística desagregada sobre el impacto del COVID-19 en la población indígena. En su Informe Anual 2018, el INDH ya señalaba que existía muy poca información desagregada respecto de la población indígena en diversos ámbitos, incluyendo la temática de salud.

En ese marco, el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), consorcio académico integrado por tres universidades: Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Universidad Diego Portales y Universidad Académica de Humanismo Cristiano, realizó un estudio cualitativo sobre los efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia del COVID-19[11], en el cual se entrevistaron a 45 personas pertenecientes a 26 comunas del país y correspondiendo a 9 pueblos indígenas de Chile[12]. Este estudio es uno de los pocos que se ha realizado en la temática. Este capítulo recoge en gran parte los resultados de dicho estudio.

Un primer desafío es poder dimensionar el impacto de la pandemia en términos de cantidad de contagios y fallecidos pertenecientes a los pueblos indígenas. La ya mencionada falta de datos sistemáticos solo puede suplirse en parte con referencias cualitativas provenientes de las dos rondas de entrevistas realizadas en el marco del mencionado estudio del CIIR: Ahí se señala: "Si bien durante la primera fase (16 de mayo al 9 de junio) había algunas referencias a conocidos que se habían contagiado, se trataba de personas que siendo de los territorios indígenas, estaban viviendo en las ciudades. En cambio, en esta segunda fase de entrevistas (29 de mayo al 13 de julio), las referencias son a vecinos o incluso una entrevistada que se encontraba contagiada, también se menciona a familiares y vecinos fallecidos y las dificultades emocionales y culturales aparejadas a los funerales en contexto de pandemia". Como una manera de triangular esta información puede mencionarse la evolución entre rondas de entrevistas, del número de contagiados existentes en cada comuna donde estas entrevistas fueron realizadas (estos datos no distinguen entre población perteneciente o no a pueblos indígenas por eso es sólo una aproximación). En todas las comunas donde se realizaron las entrevistas, el número de contagiados aumentó significativamente de manera especialmente nítida en las comunas del norte del país (Arica, Putre, Calama, Pozo Almonte, Copiapó, Tierra Amarilla, Taltal, Los Vilos; lugares donde hay mayor presencia de población likanantay, aymara, quechua, diaguita, colla, chango, aymara urbano) (CIIR, 2020).

Desde la perspectiva de la experiencia relatada por los entrevistados en el citado estudio, se consigna que el primer impacto fue que el virus llegara a las diversas comunidades indígenas, pues éste era percibido como

10 De acuerdo al Censo 2017, los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional son aproximadamente 2.158.792 personas, lo que representa el 12,8% de la población total del país. El pueblo mapuche, es de acuerdo a la misma medición, el más numeroso, con 1.745.147 personas. En términos territoriales, las regiones con un más alto porcentaje de población que se considera perteneciente a un pueblo indígena son Aysén, con 28,7%; La Araucanía, con un 34,3% y Arica y Parinacota, con un 35,7%. En relación a la distribución urbana y rural, el 87,8% del total de población indígena del país, habita en áreas urbanas y el 12,2% en zonas rurales.

11 http://www.ciir.cl/ciir.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Covid-junio-2020.pdf

12 El universo de estudio comprendió 9 pueblos indígenas de Chile: aymara, quechua, likanantay, colla, diaguita, chango, mapuche, yagán y rapa nui; el pueblo tribal afrodescendiente chileno; y los indígenas urbanos de Santiago.

algo que estaba "afuera", lejos de ellos. Así también, se indicaba que la llegada del virus fue "rápida y confusa", la gente sabía poco, "no hubo proceso de educación, tampoco uso de mascarilla, distanciamiento social. Todo eso se fue haciendo a medida que la gente entendía". A medida que se fueron tomando medidas, "se transformaba en algo muy difícil para la gente, primero entender el cordón sanitario, toque de queda, no poder salir, todo eso se fue transformando en un cambio difícil de asumir. Medidas desconocidas, conceptos desconocidos, dejar de reunirse, todo eso fue un choque cultural muy poderoso". Por otra parte, se relatan las dificultades de las comunidades por no poder realizar reuniones, así como la suspensión de diferentes proyectos. Particularmente, la suspensión o modificación de ceremonias y festividades es descrita como algo difícil, especialmente en estos tiempos en que las comunidades indígenas percibían que necesitaban protección.

Efectos de la pandemia en su fuente de trabajo, en la actividad económica, o en sus ingresos

Un número importante de los entrevistados en el estudio, refirió la pérdida de fuentes laborales. Así también, en el ámbito de la agricultura en pequeña escala hay referencias a problemas de comercialización y compra de insumos. Las comunidades que se dedican a la ganadería reportan dificultades de comercialización y dificultades de abastecimiento de forraje. En los dos casos se percibe el cierre de ferias agrícolas y ganaderas como una gran dificultad para la comercialización. Por otra parte, los pescadores que se autoidentificaron como changos refieren que sus ingresos por ventas han disminuido un 80%.

Por otra parte, en Rapa Nui se hace referencia al encarecimiento de los productos derivados del incremento del flete aéreo, en tres veces su valor normal.

Percepción de las medidas adoptadas por el Estado en relación a la pandemia

Las dificultades relacionadas con la salud concentran gran parte de las preocupaciones reportadas por los entrevistados. Las principales temáticas corresponden a la ausencia de Prueba PCR, principalmente en los sectores rurales, así como la demora en la entrega de los resultados. También se hace referencia a que los servicios de salud han restringido su atención a casos de emergencia, lo que significa descuidar el control de otras enfermedades.

A pesar de las dificultades señaladas, también existen referencias a los esfuerzos que realiza personal de salud, efectuando vacunaciones a domicilio, dando charlas que los dirigentes graban para difundir por WhatsApp, la entrega a domicilio de remedios, entre otras acciones valoradas.

También se hace referencia al desconocimiento de las diferentes realidades que existen en el territorio nacional y que las medidas se toman como si la Región Metropolitana representara a Chile. En ese sentido, la categoría de "segunda residencia" no se condice con la condición de los pueblos indígenas del interior de algunas comunidades del norte del país. Las personas de estas comunidades tienen una dinámica de trashumancia entre sus viviendas, por ejemplo, en Calama y sus casas en sus comunidades de origen. No son segundas viviendas, sino que son en algunos casos su primera vivienda, porque en ella se realizan las actividades más significativas de su vida.

Consecuentemente, la gran mayoría de los entrevistados señalan que no han habido medidas específicas para los pueblos indígenas y se hace referencia a la ausencia de la CONADI en los territorios (colla, diaguita, mapuche). Así también se reporta la ausencia de diálogo con las autoridades tradicionales representativas de los pueblos originarios. Esta situación es ratificada en el informe "Emergencia sanitaria en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Chile y su impacto en los derechos de los pueblos originarios"[13], que señala que "los pueblos

13 "Informe conjunto dirigido al Relator Especial Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Don José Francisco Calí Tzay. Junio 2020. Participan del informe: Comunidad Indígena Yagán de Bahía de Mejillones, Consejo de Pueblos Atacameños, Mesa de Coordinación de Pueblos Originarios del Budi, Municipalidad de Saavedra, Observatorio Ciudadano, Plataforma Política Mapuche.
https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2020/06/emergencia-sanitaria-en-el-contexto-de-la-pandemia-por-covid-19-en-chile-y-su-impacto-en-los-derechos-de-los-pueblos-originarios-11.pdf

indígenas u originarios no han sido llamados ni consultados para participar en una respuesta estatal ni regional de atención a los pueblos indígenas frente a la pandemia". Finalmente, el informe del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, señala que "los pueblos indígenas han estado en completo abandono por parte del Estado y que, salvo situaciones especiales, no solo no se han generado políticas específicas para enfrentar del COVID-19 desde y con los pueblos indígenas sino que, en muchos casos, incluso se han puesto trabas a las iniciativas autónomas que se encaminaban en dicha dirección"(CIIR, 2020). Por su parte, en el informe conjunto dirigido al Relator Especial Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas se señala: "Los territorios mapuche de la comuna de Saavedra en La Araucanía, que cuentan con mayor número de contagios, tales como Mari Meli Lof, Lafken Leufu, Mari Kiñe Lof e Inaleufu Budi, emitieron diversos comunicados públicos denunciando la situación de abandono que sufre el pueblo mapuche ante el aumento de los contagios en sus territorios y dando cuenta de la ausencia de una política de salud con pertinencia cultural para el pueblo mapuche por parte de las autoridades sanitarias" (Informe Conjunto, 2020).

IV SITUACIÓN DE PERSONAS EN RECINTOS DE CUSTODIA ESTATAL

Las personas bajo custodia estatal constituyen grupos de especial protección. En el contexto de la pandemia por COVID-19, el INDH tuvo especial preocupación por la situación sanitaria que enfrentaban estas personas. En razón de esta preocupación, las sedes regionales del INDH, realizaron visitas a recintos de custodia estatal: recintos carcelarios, Establecimientos de Larga Estadía para Adultos (ELEAM) y Residencias de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) bajo protección del Estado. Estas visitas tuvieron como objetivo conocer si los recintos contaban con las medidas sanitarias que la situación de pandemia exige para resguardar la salud de las personas que se encuentran bajo custodia, así como de los funcionarios que allí se desempeñan.

Para guiar las visitas se diseñaron pautas de observación y de entrevistas semiestructuradas para cada tipo de establecimiento, buscando observar cómo estos recintos estaban haciendo frente a la crisis sanitaria, con particular énfasis en detectar si se cumplían los protocolos emitidos por la autoridad sanitaria. Las visitas realizadas no agotaron el total de recintos en cada región; correspondieron a las cubiertas a partir del levantamiento hecho por cada sede regional del INDH.

A partir de las visitas realizadas se exponen las principales preocupaciones levantadas por los observadores del INDH en los recintos visitados a lo largo del territorio nacional. Junto a ello se reseña además en cada caso, el tipo de medidas que ha adoptado el Estado en relación con las personas en aquellos recintos y finalmente se exponen cifras de contagio, donde éstas se encuentren disponibles.

Situación de personas privadas de libertad en recintos carcelarios

Las sedes regionales del INDH visitaron un total de 9 recintos penitenciarios, ubicados en las regiones de Atacama, Los Ríos y Magallanes; del total de estos recintos cinco eran de hombres y cuatro de mujeres. Si bien a la fecha de las observaciones había solo un caso sospechoso de contagio en total, existía preocupación respecto de la infraestructura. Si bien se habían habilitado espacios de cuarentena preventiva para nuevos ingresos y para aislamiento de casos sospechosos y confirmados en todos los recintos visitados, la infraestructura y capacidad logística eran reducidas, de tal manera que de haber un brote mayor de contagios no existiría la capacidad de atender a los reclusos de manera adecuada. Por otra parte, algunos gendarmes manifestaron problemas asociados a los traslados de detenidos, ya que en estos traslados no siempre se pueden tomar todas las precauciones pertinentes.

El personal de gendarmería manifestó estar haciendo lo mejor posible con los recursos disponibles. Destaca la labor de gendarmería en el CCP de Chañaral, Atacama, en el que se observó la adopción de acciones más allá de las instruidas, realizando alianzas con CESFAM para la realización de charlas informativas al personal y a los internos, confección y uso de sanitizador de calzado, habilitación de camas y espacios de aseo para casos positivos, incluyendo la confección y distribución de

mascarillas a otros recintos. En contraste, otros recintos penitenciarios no han tenido la capacidad de entregar a las personas detenidas los elementos de protección personal suficientes, dependiendo estos de los insumos que les envían sus contactos desde el exterior, lo que presenta una problemática en cuanto a que no todas las personas privadas de libertad cuentan con redes externas, y es responsabilidad del Estado asegurar el abastecimiento de los elementos de protección personal.

Por otra parte, cabe consignar que, la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema realizó un informe de la situación de los recintos carcelarios en contexto de pandemia[14], y concluyó que "en el estado de hacinamiento de los recintos penitenciarios no es posible desarrollar eficientemente las medidas de aislamiento, destinadas solo a minimizar los riesgos. En esas circunstancias el aislamiento social, base de la política sanitaria a nivel nacional, es imposible de realizar" (p. 26).

El informe agregaba que: "Aun cuando Gendarmería pueda estar desarrollando una labor apropiada para evitar el contagio de internos y la propagación del virus mediante el establecimiento de protocolos, no cuenta con todos los insumos del caso, pues muchas veces, ni siquiera se dispone de agua potable, ni condiciones de habitabilidad óptimas para evitar que se produzca un contagio mayor"(p. 29).

Ante la emergencia sanitaria, el Estado y particularmente Gendarmería de Chile, elaboró un protocolo de acción por el brote del COVID-19. Entre sus principales medidas se encuentran las siguientes[15]. Se suspenden las visitas a los establecimientos penitenciarios; protocolo de aislamiento en cada recinto penitenciario para caso sospechoso de contagio o ante una eventual confirmación; traslado a hospital si es que fuera necesario; plan de atención a los adultos mayores; todas las unidades penales deben contar con insumos sanitarios como mascarillas, guantes, dispensadores de jabón, termómetros infrarrojos y alcohol gel; sanitización de los espacios de los recintos penitenciarios y carros de traslados; los traslados interpenales están suspendidos, a menos que sean por razones de seguridad; implementación de audiencias y visitas por videoconferencias; las encomiendas se continúan recibiendo con normalidad, pero con un estricto proceso de desinfección; la distribución e instalación en todas las unidades penales de insumos sanitarios como mascarillas, dispensadores de jabón y alcohol gel y la elaboración de protocolos de atención y derivación a centros asistenciales de la red asistencial de salud ante casos de sospecha de contagio.

A nivel legislativo, se aprobó la Ley N°21.228 que concede el indulto general conmutativo a causa de la enfermedad del COVID-19 en Chile, que dispone el indulto conmutativo a las personas que hayan cometido delitos menos graves y que sean hombres mayores de 60 años y mujeres mayores de 55, además de mujeres embarazadas y madres que vivan con sus hijos menores de dos años[16]. Al 31 de mayo, 1.566 personas habían resultado beneficiadas por este indulto conmutativo.

En relación a las cifras de contagios y fallecidos, Gendarmería de Chile publicó hasta el 26 de junio de 2020 el número de personas contagiadas, fallecidas y recuperadas, desglosadas por privadas de libertad y funcionarios y funcionarias. Así, se contabilizan a dicha fecha 746 personas privadas de libertad contagiadas; 917 funcionarios y funcionarias contagiados; 7 personas privadas de libertad fallecidas, y 2 funcionarios fallecidos producto del COVID-19 (Gendarmería, 2020). Ver tabla 5.

14 Fiscalía Judicial de la Corte Suprema: "Situación de recintos penitenciarios en pandemia COVID-19". https://www.pjud.cl/documents/396588/0/informe+final+carceles+por+pandemia.pdf/9efcd620-b1af-4e82-8e15-5624354e2cad

15 https://www.gendarmeria.gob.cl/corona2020.html

16 Quedan excluidos de este beneficio los condenados por los delitos previstos en los artículos 141, incisos tercero, cuarto y quinto; 142; 150 A; 150 B; 150 E; 293; 294; 361; 362; 365 bis; 366 bis; 372 bis; 390; 390 bis; 390 ter; 391, números 1° y 2°; y 394 del Código Penal; en el párrafo 6, del Título VII del Libro II, cuando las víctimas fueren menores de edad; en el párrafo 5 bis del Título VIII del Libro II, y en el artículo 433 del mismo Código. Tampoco procederán estos indultos respecto de los condenados por el delito contemplado en el artículo 150, N° 1, del Código Penal hasta antes de la modificación dispuesta por la ley N° 19.567, ni respecto de los condenados por los delitos contemplados en la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, ni tratándose de los condenados en que la sentencia, en conformidad al derecho internacional, hubiere considerado como genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Tabla 5. Personas privadas de libertad, funcionarios contagiados/as y fallecidos/as

	Personas privadas de libertad	Funcionarios/as	Fecha
Contagiados/as	150	162	26 de abril
Contagiados/as	432	331	26 de mayo
Contagiados/as	746	917	26 de junio
Fallecidos/as	7	2	26 de junio
Recuperados/as	429	464	26 de junio

Fuente: https://www.gendarmeria.gob.cl/corona2020.html

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020), informó el día 30 de octubre de 2020, que se dio inicio, a finales de ese mes, coordinaciones para retomar las visitas a los establecimientos penitenciarios del país, a través de una reunión entre el Subsecretario de Justicia, los SEREMI de la cartera, el director nacional de Gendarmería y todos y todas sus directores y directoras regionales. En dicha reunión, se analizaron los criterios para un "Plan Paso a Paso" de acuerdo a las condiciones sanitarias de cada localidad, para retomar las visitas presenciales y actividades de reinserción laboral. Este plan se realiza en consulta con el Comité Técnico del Ministerio de Salud, acorde al cumplimiento de las exigencias sanitarias para el retorno gradual de las visitas según los factores territoriales, estando alerta ante posibles rebrotes. (MINJUDDHH, 2020)

Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM)

Al igual que en el caso de los recintos penitenciarios, durante los meses de junio y julio, las distintas sedes regionales del INDH visitaron un total de 20 ELEAM en las regiones de Los Ríos y Los Lagos. A partir de estas visitas, se pudo conocer cuáles eran los principales problemas que enfrentaban estos recintos: falta de espacios de aislamiento para usuarios y usuarias en caso de contagio; el traslado de residentes hacia residencias sanitarias; la disponibilidad de más funcionarios y funcionarias en caso de un brote masivo de contagio por el COVID-19 al interior de los establecimientos y el acceso a elementos de protección personal (EPP).

Entre las deficiencias o dificultades identificadas por los directores y directoras de los establecimientos visitados se destacó la falta de infraestructura para los y las residentes en caso de aislamiento por contagio del COVID-19, puesto que la mayoría de los establecimientos visitados no contaba (a la fecha de la visita) con espacios disponibles ante los eventuales requerimientos de aislamiento. En tanto, algunas directivas manifestaron que no manejaban información relativa a la coordinación con residencias sanitarias en caso de contagio, teniendo incertidumbre en relación a los protocolos de traslado de los usuarios y usuarias contagiados y contagiadas por el COVID-19, a estos establecimientos de emergencia. Una última dificultad manifestada por algunos directivos y directivas de los recintos ELEAM era el alto costo de los elementos de protección personal, debido a su alta de-

manda. Algunas de las residencias manifestaron no tener contacto con la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST), lo cual dificulta el aseguramiento de elementos de protección personal debido al alto costo de estos implementos.

En el caso de los ELEAM, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) dispuso un protocolo de acción frente a la pandemia, dado el grave riesgo que enfrentan los adultos mayores frente al COVID-19[17]. Entre las medidas adoptadas cabe destacar: cuarentena en Establecimiento de Larga Estadía y prohibición de visitas; evitar el contacto físico entre personas; asegurar el distanciamiento físico en la utilización de espacios cerrados; considerar especialmente aquellos residentes que comparten habitación o baño, a quienes se sugiere también separar; en caso de que no sea posible dividir las habitaciones, se recomienda habilitar a otros espacios, que permita separar a las personas; definir el uso exclusivo de un baño para aquellos residentes que se encuentren con diagnóstico confirmado de COVID-19 y/o se mantengan en aislamiento preventivo por sospecha y las superficies y baños de la residencia deben ser desinfectadas permanentemente, según las orientaciones estipuladas en el "Protocolo de Limpieza y Desinfección de Ambientes, COVID-19" (SENAMA y MINSAL, 2020).

A la fecha de cierre del Informe Anual de Derechos Humanos, no existían cifras que indiquen la cantidad de contagios y fallecimientos ocurridos por COVID-19 dentro de recintos ELEAM. Cabe destacar, sin embargo, que se está realizando un estudio que tiene por objetivo conocer cómo se vieron afectados los ELEAM por la pandemia en las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, el cual concluye a fines de noviembre (Facultad de Medicina, Universidad del Desarrollo, 2020)[18].

17 http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Actualizacio%CC%81n_Protocolo_Residencias_Personas_Mayores.pdf

18 http://www.senama.gob.cl/storage/docs/2020-97_Acta_de_Aprobacio%CC%81n.pdf
http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Protocolo_investigacio%CC%81n_proyecto_SENAMA_postCE.pdf

Residencias de Niños, Niñas y Adolescentes bajo protección del Estado

En relación a las visitas realizadas por el INDH a residencias de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), se visitaron 30 recintos a nivel nacional, considerando todas las regiones del país, siendo 22 de ellos recintos administrados por Organismos Colaboradores del SENAME (OCAS) y ocho de administración directa del SENAME. Las principales preocupaciones levantadas a partir de aquellas visitas se relacionaban con los lugares disponibles para realizar un aislamiento efectivo, la falta de información respecto a los procesos de derivación a residencias sanitarias, las vías de adquisición de elementos de protección personal, la ausencia de entidades estatales en materia de educación y la disminución de trabajadores y trabajadoras de trato directo.

En particular, preocupó al INDH que la mayoría de los centros visitados no contaba con lugares disponibles y apropiados para realizar aislamiento, ya sea preventivo en casos de nuevos ingresos, o para contener más de un contagio al interior del recinto. La mayoría de los establecimientos visitados contaba con solo una habitación para aislamiento, sin baño privado, dificultando la posibilidad de atender adecuadamente al NNA contagiado o bajo sospecha de contagio, pues seguiría compartiendo sectores de baño con otros NNA, exponiéndose también a ellos. De los treinta recintos visitados solo uno de los establecimientos reportó no tener dificultades en cuanto a lugares de aislamiento.

Otro motivo de preocupación, fue la falta de información que manifestaron distintas directivas de residencias con respecto a los procesos de derivación a residencias sanitarias para NNA contagiados y contagiadas, donde solo un centro a nivel nacional contaba con información clara al momento de la visita.

En materia de prevención y acceso a la salud, preocupa que un 63% de Elementos de Protección Personal (EPP) han sido adquiridos vía donaciones, situación que no asegura una entrega y cantidad adecuada y constante para cada centro. Por otro lado, se observan dificultades

para acceder a personal médico y la suspensión de visitas a servicios de salud por problemas de traslado.

Sobre el derecho a educación, preocupa al INDH la denuncia realizada por parte de directivos y directivas en cuanto a ausencia de entidades estatales que apoyen las actividades educativas. En esta misma línea, se identifica que la falta de recursos tecnológicos necesarios para mantener clases en línea, que impide que NNA continúen con clases debido a la falta de insumos y guías al interior de los centros, producto de falta de información y acompañamiento por parte del Ministerio de Educación y SENAME central.

Así también, se verifica una disminución del 23% en trabajadores y trabajadoras de trato directo, sin registrar motivos. Tal disminución es preocupante y se debe revisar si esta situación perjudica la atención especializada que requieren NNA, atendiendo que se trata fundamentalmente, de trabajadores y trabajadoras de trato directo.

El Estado, por su parte, ha puesto en conocimiento un protocolo sobre manejo del COVID-19 tanto para residencias de NNA como para los centros de Internación Provisoria y centros de Régimen Cerrado (CIP-CRC), que incorpora medidas generales de protección que se deben adoptar y medidas específicas sobre cómo manejar las residencias para prevenir y manejar casos de COVID-19 dentro del recinto (SENAME, 2020). Estas medidas incluyen la restricción de visitas y el aislamiento que consiste en la restricción de actividades que se realizan habitualmente fuera de la residencia a fin de evitar el contagio y propagación de la enfermedad; respecto de las visitas domiciliarias, estas quedan restringidas, sujetas a la necesidad que demande el caso. Se debe procurar priorizar el contacto telefónico u otro medio tecnológico disponible y se sugiere que la planificación de los turnos de los educadores, evite la circulación en distintas casas, otorgando así dentro de lo posible, la permanencia en un solo espacio o casa de trabajo.

Los casos confirmados de COVID-19 que se han registrado desde el comienzo de la pandemia a la fecha de redacción de este informe, han sido 232 en residencias OCAS (Organismos Colaboradores Acreditados del SENAME) y 84, en residencias de administración directa (SENAME, 2020).

Centros de Internación Provisoria – Centro de Régimen Cerrado (CIP-CRC)

Las sedes regionales del INDH de Antofagasta, Atacama, Los Lagos y Los Ríos visitaron en su conjunto un total de 4 centros de cumplimiento de internación provisoria y cumplimiento de condena para menores de edad (con edad máxima entre 18 y 21 años). Estas visitas fueron realizadas durante el mes de junio y el primer día de julio. Si bien al momento de la visita solo uno de los recintos presentaba casos sospechosos y confirmados, existe preocupación principalmente por la infraestructura para permitir el aislamiento tanto preventivo como de contagios. Durante las visitas, algunos recintos manifestaron la posibilidad de que exista escasez de profesionales a cargo de los adolescentes, producto de protocolos de seguridad y temor a contagios. Finalmente, algunos recintos manifestaron tener dificultades para mantener la salud mental y física de los jóvenes, por la ansiedad que genera la situación de pandemia y la imposibilidad de recibir visitas o realizar las actividades educativas y recreativas que se llevaban a cabo antes de la crisis sanitaria.

Los casos confirmados de COVID-19 que se han registrado desde el comienzo de la pandemia a la fecha de redacción del informe, han sido 15 en Centros de Internación Provisoria, 17 casos en Centros de Internación en Régimen Cerrado y 11 casos en Centros Semicerrados (SENAME, 2020). Ver tabla 6

Tabla 6. Contagios en Centros de Protección y Justicia Juvenil a octubre 2020

Contagios en centros de protección y justicia juvenil a la fecha										
Área de atención	Tipo de Proyecto	a) MAR	a) ABR	a)MAY	a)JUN	b)JUL	c)AGO	d)SEPT	e)OCT	TOTAL GENERAL
Protección de derechos y primera infancia	Residencias OCAS organismos colaboradores	1	11	28	33	67	42	40	10	232
	Residencias AADD administradas por SENAME	1	1	22	15	18	17	7	3	84
Justicia Juvenil	CIP - Centro de Internación Provisoria	0	0	2	8	2	1	1	1	15
	CRC-Centro de Internación en Régimen Cerrado	0	0	0	5	9	3	0	0	17
	CSC - Centro Semicerrado	0	2	3	3	0	2	0	1	11
TOTAL GENERAL		**2**	**14**	**55**	**64**	**96**	**65**	**48**	**15**	**359**

Fuente: https://www.sename.cl/web/index.php/cifras-de-contagios-covid-19-en-centros-de-proteccion-y-justicia-juvenil/

Comentarios finales

La situación de los pueblos originarios y de las personas en recintos de custodia estatal, resulta particularmente compleja frente a una crisis sanitaria como la vivida por el mundo y nuestro país. Ambos constituyen grupos de especial protección, es decir, están en una situación de desventaja en el goce y ejercicio de sus derechos con respecto a otros grupos de la sociedad. Por esta razón, los pueblos originarios, las personas privadas de libertad, los adultos mayores y los niños, niñas y adolescentes en centros de protección o de cumplimiento de internación provisoria, se encuentran particularmente vulnerables frente a la pandemia del COVID-19.

En este marco cobra especial relevancia la protección de los derechos humanos de las personas bajo custodia del Estado, lo que implica que deben respetarse los derechos de todas las personas afectadas y todas las medidas de salud pública deben llevarse a cabo sin discriminación de ningún tipo y con respeto a la dignidad humana.

En el caso de los pueblos originarios, muchas comunidades indígenas tienen un acceso inadecuado o limitado a servicios de salud, agua potable y saneamiento básico, lo que los expone a mayores afectaciones frente a la presencia del COVID-19 en sus comunidades.

Pero la pandemia ha extendido sus consecuencias más allá de lo estrictamente sanitario. En este sentido, es importante que el Estado siga adoptando medidas para enfrentar los aspectos sanitarios, pero, al mismo tiempo, es necesario responder a los impactos que han surgido en otros ámbitos, como educación y trabajo. Las personas que están en una situación de mayor vulnerabilidad se encuentran más expuestas a sufrir de modo desproporcionado las consecuencias que se han derivado directamente de la emergencia sanitaria y, en ese sentido, resulta fundamental considerar que la emergencia sanitaria es un asunto de derechos humanos.



Capítulo

1



LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS

1

LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS

ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2019, la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China, informó los primeros casos de una "[…] neumonía de etiología (origen) desconocida detectada en la ciudad de Wuhan. Desde [la fecha indicada] hasta el 3 de enero de 2020, un total de 44 casos de neumonía de inicio incierto fueron reportados a la OMS por las autoridades locales chinas. Durante ese período de tiempo, el agente causante del cuadro infeccioso no fue identificado" (OMS, 2020a). El 7 de enero, las autoridades chinas lograron aislar el agente causante de los cuadros neumónicos reportados, catalogándolo como un nuevo tipo de coronavirus. Hacia el 12 de enero, el gobierno chino compartió la secuencia genética del novel coronavirus, para que la comunidad internacional pudiera desarrollar métodos específicos de identificación y diagnóstico (OMS, 2020a).

Al 20 de enero, 282 casos del nuevo coronavirus habían sido reportados por cuatro países diferentes, incluyendo China (278 casos), Tailandia (2 casos), Japón (1 caso) y la República de Corea (1 caso) (OMS, 2020a). El 31 de enero, la OMS dio cuenta de los dos primeros casos de la infección en Italia. Al mismo tiempo, este organismo confirmó que el brote de la nueva enfermedad era una "emergencia de salud pública de preocupación mundial" (OMS, 2020b). El 2 de febrero, se reportó la primera per-

sona enferma en España (OMS, 2020c), que junto al caso italiano, han sido los países europeos más golpeados por la pandemia.

El 11 de febrero, la OMS –siguiendo las buenas prácticas para nombrar nuevas enfermedades infecciosas en humanos, desarrolladas conjuntamente a la Organización Mundial de Salud Animal y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura– denominó a la infección como COVID-19 (forma abreviada para *coronavirus disease 2019*), causada por el virus SARS-CoV-2 (OMS, 2020d).

Durante la jornada del 26 de febrero, la OMS (2020e) informó que globalmente existían 81.109 casos confirmados del COVID-19, de los cuales 78.191 correspondían a China (con 412 nuevos casos) y 2.918, al resto de los países afectados por la pandemia (con 459 nuevos casos). Por primera vez –desde el primer reporte de la enfermedad– había más nuevos casos confirmados en el resto del mundo que en China. El 7 de marzo, las personas contagiadas en el planeta superaron las 100.000 (OMS, 2020f). Tan solo 12 días después, el 19 de marzo, los casos a nivel mundial sobrepasaron los 200.000 (OMS, 2020g). Por otra parte, durante esa misma jornada se informó que:

> El primer ensayo de una vacuna comenzó solo 60 días después de que la secuencia genética del virus fuera compartida por China. Este es un gran logro. Para asegurar evidencia confiable sobre cuál de los tratamientos es más efectivo, la OMS y sus colaboradores se encuentran organizando un estudio global amplio en varios países, llamado "Ensayo Solidario", a fin de comparar distintos tratamientos (OMS, 2020h).

Al 21 de abril, más de 100 países se habían unido al "Ensayo Solidario" para evaluar terapias contra el COVID (OMS, 2020i). Hacia fines de ese mes, la OMS –junto al gobierno de Francia y determinados actores privados– lanzaron el "Acelerador del acceso a las herramientas contra la enfermedad del COVID-19" (COVAX, por sus siglas en inglés), cuyo objeto es:

> [...] acelerar el fin de la pandemia mediante el desarrollo y la asignación equitativa de las pruebas, los tratamientos y las vacunas que el mundo necesita, para reducir la mortalidad y las manifestaciones más graves de la enfermedad, al tiempo que se restablece la plena actividad social y económica a nivel mundial a corto plazo y se facilita un alto nivel de control del COVID a medio plazo (OMS, 2020j).

La iniciativa presenta tres pilares de desarrollo: pruebas, tratamientos y vacunas. El tercer pilar, relativo al hallazgo de una vacuna que permita una inmunización segura en contra del COVID-19, se ha formalizado a través del COVAX; resultado de una colaboración universal en la que participan 170 países, organizaciones internacionales, la comunidad científica, desarrolladores farmacéuticos, la sociedad civil y entidades filantrópicas, que se alza como la "[...] única iniciativa global que busca una verdadera solución a la pandemia, ya que pretende asegurar a todas las personas, en todos los rincones del mundo, acceso a las vacunas contra el COVID una vez que ellas estén disponibles, independientemente de su nivel de riqueza" o poder de adquisición (GAVI, 2020). A septiembre de 2020, el portafolio del COVAX contaba con nueve ensayos de vacunas en desarrollo y otras nueve bajo evaluación (GAVI, 2020). Sin embargo, a nivel global –al 9 de septiembre– existían 35 ensayos de vacunas en evaluación clínica y otras 145 iniciativas en evaluación pre-clínica. Todo esto en un contexto, al 20 de octubre, donde se han acumulado más de 41 millones de casos confirmados y más de un millón de muertes en el mundo, por efecto del SARS-CoV-2 (OMS, 2020k).

En Chile, el primer caso del COVID-19 fue confirmado y reportado el 3 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud (MINSAL). Desde ese entonces, el Poder Ejecutivo comenzó a tomar una serie de medidas destinadas a reducir la propagación de la infección (declaración y renovación de estado de excepción constitucional, toques de queda, cuarentenas, cordones sanitarios, entre otras) y a fortalecer la respuesta clínica ante las necesidades de tratamiento, requeridas por las personas que desarrollaran los cuadros más severos y agudos de la enfermedad (integración del sistema público de salud con los prestadores privados, aumento de las camas de cuidado intensivo, incluyendo ventiladores mecánicos invasivos y no invasivos). A partir de ese entonces, los reportes de la enfermedad fueron aumentando de manera importante, llegando a su punto más alto el 13 de junio, con 6.938 nuevos casos confirmados (MISAL, 2020). El 22 de septiembre, el Gobierno (2020) anunció un acuerdo con el COVAX, que permitiría al Estado adquirir cerca de 8 millones de vacunas en un futuro. Este esfuerzo se sumaba al que venían realizando las universidades de Chile, Católica y de la Frontera, junto a distintos laboratorios farmacéuticos extranjeros, para desarrollar investigaciones y ensayos clínicos, a fin de contar con un plan seguro de inmunización contra el coronavirus.

La pandemia ha extendido sus consecuencias más allá de lo estrictamente sanitario. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado que la región enfrenta esta situación desde un lugar más débil que el resto del mundo, pues antes de la emergencia sanitaria se preveía un crecimiento máximo del 1,3% en 2020. Sin embargo, las actuales estimaciones prevén una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de al menos 1,8% (CEPAL, 2020a). La Comisión ha manifestado que "[...] los efectos del desempleo afectarán de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos vulnerables de ingresos medios" (CEPAL, 2020a, p. 5). En consecuencia, algunas posibles derivadas de este panorama son:



01 La crisis podría aumentar el empleo informal como estrategia de supervivencia. En el ámbito nacional, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la tasa de ocupación informal en el trimestre octubre-diciembre de 2019 fue de 28,4%, manteniéndose constante durante los 12 meses previos (INE, 2020a). En el reporte que abarca el trimestre enero-marzo de 2020, la tasa de ocupación informal alcanzó un 28,9% (INE, 2020b), experimentando un alza de 5 décimas. Sin embargo, en el último boletín publicado, relativo al trimestre abril-junio de 2020, se observa que la estimación de la tasa de ocupación informal fue de 22,3%, lo que representa una disminución de 5,3 puntos porcentuales en doce meses, siendo la más baja desde el inicio de la medición, en julio-septiembre de 2017. De acuerdo al INE, "[en] doce meses, los ocupados informales registraron un decrecimiento de 35,3%, influidos tanto por las mujeres (-40,3%) como por los hombres (-31,2%). Esta caída global se explica por las restricciones sanitarias producto de la pandemia, pues las personas no han podido desempeñarse regularmente en sus actividades económicas habituales, y al mismo tiempo, dada su condición de informalidad, no han podido acogerse a la Ley de Protección del Empleo" (INE, 2020c). Entonces, el panorama que se perfila a partir de los datos dados a conocer por el INE, es aún menos auspicioso que el escenario proyectado por la CEPAL.

02 La CEPAL indicó que la pobreza en la región aumentó entre 2014 y 2018. Debido a los efectos de la pandemia, es muy probable que las tasas actuales de pobreza extrema (11%) y pobreza (30,3%) aumenten aún más en el corto plazo. Si los efectos de la enfermedad del COVID-19 llevan a la pérdida de ingresos al 5% de la población activa, la pobreza podría aumentar un 3,5%, mientras que la pobreza extrema podría hacerlo en 2,3%. La CEPAL ha proyectado diversos escenarios para nuestro país a fin de estimar el aumento de la pobreza extrema y la pobreza, los que pueden apreciarse en la tabla 7.

Tabla 7. Proyección de la población en situación de pobreza extrema y pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 (Chile)

POBREZA EXTREMA				POBREZA			
2019	2020			2019	2020		
NIVEL	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	NIVEL	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
1,4	**2,1**	**2,3**	**2,6**	**9,8**	**11,9**	**12,7**	**13,7**

Fuente: CEPAL (2020b). El desafío social en tiempos del COVID-19, p. 2.



María Alicia Martínez

Campesina, El Carmen - Ñuble

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

De acuerdo a un informe presentado por diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Hogar de Cristo, con el apoyo de la Universidad Alberto Hurtado:

> La pandemia ha llevado a instaurar medidas de confinamiento domiciliario para evitar la propagación del virus, lo que desde un punto de vista socioeconómico ha impactado profundamente en la capacidad de los hogares para generar ingresos. Las personas más perjudicadas están siendo aquellas sin seguridad social ni capacidad de ahorro individual; es decir, trabajadores por cuenta propia altamente precarizados. En términos simples, esto se traduce en que muchos hogares no-pobres disminuirán sus ingresos por debajo del umbral de la pobreza, engrosando así la cantidad de hogares pobres en Chile. Asimismo, los hogares pobres verán aún más perjudicada su situación, lo cual impactará a sus miembros en múltiples dimensiones del bienestar: acceso a la educación, acceso a una vivienda digna, acceso a un trabajo decente, entre otros. [...] Por lo mismo, la actual pandemia representa una amenaza para el bienestar de poblaciones especialmente vulnerables, lo cual hace necesario contar con información sobre cómo impactarán en estas poblaciones las medidas que el Gobierno está implementando para contener la pandemia y cómo ha impactado la pandemia en la realidad social a nivel territorial (Sánchez et al., 2020, p. 6).

En razón de los antecedentes previamente consignados, resulta necesario que el Estado siga adoptando medidas para enfrentar los aspectos sanitarios que, evidentemente se aparejan a la pandemia, Pero, al mismo tiempo, es necesario responder a los impactos que han surgido en otros ámbitos, considerando especialmente a las personas que están en una situación de mayor vulnerabilidad y que, por ese mismo motivo, se encuentran más expuestas a sufrir de modo desproporcionado las consecuencias directas de la emergencia sanitaria y aquellas que son producto de las medidas restrictivas adoptadas para disminuir la propagación del virus. En este orden de ideas, resulta fundamental considerar que

la emergencia sanitaria es un asunto de derechos humanos y que, en tal sentido, corresponde al Estado abordarla desde la perspectiva de una serie de obligaciones y estándares, tal como se verá en lo sucesivo, que le permitirían configurar una respuesta más eficiente y contundente al respecto.

LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y SU VÍNCULO CON EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A partir de los meses de marzo y abril de 2020, los principales organismos internacionales de derechos humanos, universales y regionales, fueron relevando la necesidad de abordar el manejo y los efectos de la pandemia desde tal perspectiva, mediante una serie de documentos que, aunque carecen de valor vinculante para el Estado, se fundan en las obligaciones consignadas en los diversos tratados de derechos humanos que han sido ratificados por los Estados[1, 2].

La Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó las *Directrices relativas al Covid-19*,[3] donde se indica que "[el] respeto de los derechos humanos en todo su espectro, que abarca tanto a económicos, sociales y culturales como civiles y políticos, será fundamental para el éxito de la respuesta de la sanidad pública y la recuperación de la pandemia" (ACNUDH, 2020). El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), a solicitud del Consejo Económico y Social (ECOSOC), instancias que funcionan al alero de Naciones Unidas, publicó la *Declaración sobre la pandemia del COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales*, en la cual se postula que "[la] pandemia tiene profundas repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), especialmente el derecho a la salud de los grupos más vulnerables" (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr.. 2).

Regionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mediante su *Declaración 1/20*, de 9 de abril, instó:

> [...] a que la adopción y la implementación de medidas, dentro de la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal (Corte IDH, 2020).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), haciendo lo propio, ha emitido las resoluciones *1/20 sobre pandemia y derechos humanos en las Américas* y *4/20 sobre derechos humanos de las personas con COVID-19*. De manera introductoria, la primera de las resoluciones citadas indicó que:

> La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida,

1 En este apartado se han citado las resoluciones, informes y pronunciamientos más relevantes de los organismos internacionales de derechos humanos, los cuales tienen el valor de recomendaciones para los Estados. La Corte IDH, a través del micrositio denominado "Centro e información COVID-19 y derechos humanos", ha sistematizado más de 120 declaraciones, notas de prensa y otros documentos relativos a la pandemia, emanados de diversos organismos. Se puede acceder a este recurso a través de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/index.html

2 Las resoluciones, dictámenes, observaciones generales y observaciones finales, provenientes de distintos organismos internaciones de derechos humanos que citen este capítulo, al no ser fuentes formales de derecho internacional, carecen de valor directamente vinculante para los Estados.

3 Mediante este documento, la Oficina de la Acnudh ha llamado la atención a los Estados respecto a que la pandemia no puede ser utilizada como una excusa para violar libertades fundamentales y derechos humanos. En este sentido, ha precisado que "[...] las facultades de emergencia solo deben usarse en aras de objetivos legítimos de salud pública y no como base para aplastar a la disidencia, silenciar la labor de periodistas y defensores de derechos humanos o adoptar cualquier otra medida que no sea estrictamente necesaria para abordar la situación sanitaria" (ACNUDH, 2020).

> salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad (CIDH, 2020a, p. 3).

Tomando en consideración los aspectos iniciales de los documentos previamente citados, parece ser claro –aunque vale la pena profundizar al respecto, tal como se hará en lo sucesivo– que la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 no solo importa que el Estado la aborde desde una perspectiva estricta de salud pública, sino que, tomando en cuenta ciertas características de los derechos humanos, como su integralidad, indivisibilidad e interrelación, incorpore este enfoque en su respuesta de manera que la crisis sanitaria no se transforme en una crisis social o, al menos, se realicen esfuerzos reales para que los efectos en esta última esfera sean circunscritos y reversibles en el corto plazo, para lo cual también se requiere la cooperación de la población mediante una aproximación cívica y solidaria a la pandemia.

Los principales organismos internacionales de derechos humanos han sido particularmente diligentes en advertir que los Estados deberían incorporar este marco normativo en las medidas que elaboren para hacer frente a los desafíos que, de acuerdo con sus realidades locales, les plantea la pandemia del COVID-19. En este sentido, ha cobrado particular relevancia el llamado a los Estados en aras de realizar todos los esfuerzos necesarios para fortalecer los sistemas clínicos y las respuestas sanitarias frente a los efectos directos del COVID-19, conforme a los estándares que han sido reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), máxime el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sobre el derecho de todas las personas a gozar el mayor nivel posible de salud.

El indudable carácter de crisis de salud pública del COVID-19, tal como fue indicado tempranamente por la OMS (2020b), no la agota en lo que respecta a sus consecuencias y efectos en otros ámbitos. Las estrategias que se han adoptado en Chile y, por supuesto, en otros países, para tratar de disminuir la circulación vírica –cuarentenas, cierre de escuelas, suspensión de actividades laborales y clausura del comercio, por nombrar algunas– necesariamente han trastocado el desarrollo habitual de nuestras vidas.

En tal sentido, la pandemia ha develado y acentuado problemáticas anteriores: el hacinamiento en los sectores más populosos de las principales ciudades del país, lo que ha facilitado la transmisión de la enfermedad; la sequía que afecta a diversas localidades y que ha dificultado contar con suficiente agua para efectuar lavados de manos frecuentes, medida fundamental para prevenir la propagación del virus; el empleo precario y el aumento de la cesantía; la inseguridad alimentaria; problemáticas de conectividad digital en ciertos sectores del territorio nacional que han entorpecido o, derechamente, impedido el desarrollo de actividades educativas a distancia, como también las posibilidades de ciertas actividades laborales; el aumento de la violencia en contra de mujeres, niñas, personas LGBTI, personas mayores y personas con discapacidad a propósito de las obligaciones de mantener aislamiento en los domicilios; sobrepoblación y condiciones de indignidad en centros penitenciarios y recintos que proveen cuidados residenciales, como establecimientos de larga estadía para adultos mayores (ELEAM), especialmente aquellos que funcionan sin las autorizaciones necesarias; la carencia de una entidad reguladora que vele por la veracidad de los datos públicos y la protección de aquellos que son de carácter personal o sensible.

Junto a lo anterior, hay otros argumentos que al ser considerados en conjunto no solo contribuyen a concluir que la pandemia es una cuestión de derechos humanos, según se ha dicho, sino que también ofrecen al Estado bases claras para hacer frente a las necesidades sociales que se han manifestado fuertemente en su virtud: los caracteres de integralidad, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos; la inclusión de la perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en la respuesta estatal ante la crisis sanitaria; y la necesidad de justificación, proporcionalidad, limitación temporal y geográfica de las medidas por medio de las cuales se suspenda la vigencia de determinados derechos huma-





nos, sin que ellas afecten en mayor medida a ciertos grupos de personas.

El carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos

Las consecuencias directas –en el ámbito de la salud– e indirectas –en otros derechos económicos, sociales y culturales, así como también en los llamados civiles y políticos– derivadas de la pandemia, según lo mencionado con anterioridad, demuestran ciertas características que son propias de los derechos humanos y que contribuyen a configurar el argumento de que esta situación de emergencia va más allá de lo meramente sanitario, sino que se trata, efectivamente, de una cuestión de derechos humanos.

El preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce:

> Que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

La misma idea –que establece una relación entre el goce de los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales– es reconocida en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Pero no es hasta la adopción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, una de las más recientes del sistema universal de protección de los derechos humanos, que se reconocen expresamente las características de “[...] universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales [...]”.

En el dominio de los tratados adoptados dentro del sistema interamericano de protección de derechos humanos, un primer vínculo abstracto entre derechos civiles y

políticos, y los de carácter económico, social y cultural, se establece en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en iguales términos a los del preámbulo del PIDESC ya citado. En el preámbulo al Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –instrumento firmado por el Estado de Chile, pero hasta ahora sin ratificar– se indica de manera expresa que:

> […] la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

La Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, la más novel del sistema, también reafirma en su preámbulo la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

Tal como lo ha destacado el INDH (2010, pp. 24–25), las principales características de los derechos humanos son su universalidad, indivisibilidad, integralidad y progresividad:

> Los derechos humanos son universales pues todas las personas, solo por serlo, son sus titulares. La posición social, raza, etnia, sexo u orientación sexual, opinión política u otras características no alteran la condición de personas y, por tanto, su titularidad sobre los derechos humanos. Esto supone que, si bien las personas son en la práctica todas diferentes, "nacen libres e iguales en dignidad y derechos", tal como señala el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Todos los derechos humanos buscan resguardar desde distintos ángulos la dignidad de las personas, por lo que para ser plenamente efectivos deben interpretarse como un todo que no admite jerarquías ni miradas parceladas; de ahí su carácter de indivisibles e integrales. Finalmente, como el concepto de dignidad humana está en permanente cambio, y lamentablemente también lo están las formas o ataques a las que está sujeta, su contenido y forma de protección progresan y se adaptan conforme lo hace la realidad.

De manera más precisa, a partir de una concepción integral de los derechos, en virtud de la cual no existe una jerarquía entre ellos o sus violaciones, tampoco pueden tratarse aisladamente, se derivan sus características de indivisibilidad e interdependencia. La indivisibilidad importa porque los derechos humanos:

> […] no deben asumirse de forma separada sino como un conjunto. Así, el principio de indivisibilidad supone una mirada holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos están unidos y forman una sola construcción. La premisa central es que la concreción de los derechos humanos solo puede lograrse a través de la materialización en bloque de todos ellos. […] Con base en dichos señalamientos, se comprende que los derechos humanos no pueden jerarquizarse, ya que suponen una sola idea en la cual no existen preferencias de ningún tipo, se trata de un ejercicio de los derechos en su conjunto, por lo cual, en toda sociedad contemporánea se debería ejercer paralelamente, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a las TIC (Romero, 2019, p. 185).

A su vez, "[el] principio de la interdependencia expresa vinculación y relaciones recíprocas entre los derechos humanos, […] se entiende que el nivel de disfrute y ejercicio de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos" (Romero, 2019, p. 183). En consecuencia, tal como se ha señalado con anterioridad, el derecho a la salud presenta una conexión estrecha, por ejemplo, con los derechos de acceso al agua, a una vivienda adecuada, al trabajo en condiciones de dignidad y salubridad, y a la alimentación.

Los elementos que han sido mencionados hasta el momento –las consecuencias directas e indirectas de la pandemia y el carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos– imponen al Estado el deber general de actuar debida y diligentemente a fin de que estos sean respetados, protegidos, garantizados y realizados (CIDH, 2020b). En este sentido, el Estado debe actuar anticipadamente tanto para detectar las necesidades de la población frente al desarrollo de la pandemia y, por cierto, en la formulación de medidas inmediatas, políticas públicas de alcance más lato y cambios de carácter estructural, especialmente de orden legislativo, siempre procurando que ninguna persona o grupo de ellas resulte postergada, debido a características o condiciones subjetivas.

La incorporación de la perspectiva de igualdad de género y enfoque interseccional en la respuesta ante la pandemia

El Estado debe considerar preferentemente a los grupos de especial protección en las medidas que adopte para hacer frente a los desafíos develados por el COVID-19, bajo una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional, de manera que las personas que desde antes de la pandemia se enfrentaban a diversas formas de exclusión, afectando sus condiciones específicas de vida, no resulten particularmente postergadas en lo que concierne a la respuesta estatal. En este sentido, la CIDH (2020a, párr. 49) ha planteado la necesidad de "[incorporar] la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional en todas las respuestas de los Estados para contener la pandemia, teniendo en cuenta los distintos contextos y condiciones que potencializan la vulnerabilidad a la que las mujeres están expuestas [...]". Tal como ha enfatizado ONU Mujeres (2020), los impactos e implicaciones de la pandemia afectan de distinto modo de acuerdo al género, pues:

> Las mujeres están en la primera línea de la respuesta y asumen mayores costos físicos y emocionales, así como un mayor riesgo de infección en la respuesta a la crisis. [...] Las mujeres siguen siendo las más afectadas por el trabajo de cuidados no remunerado,

La pandemia ha develado y acentuado problemáticas anteriores: el hacinamiento en los sectores más populosos de las principales ciudades del país, lo que ha facilitado la transmisión de la enfermedad



Tal como lo ha destacado el INDH, las principales características de los derechos humanos son su universalidad, indivisibilidad, integralidad y progresividad

> sobre todo en tiempos de crisis. Debido a la saturación de sistemas sanitarios y al cierre de las escuelas, las tareas de cuidados recaen mayoritariamente en las mujeres, quienes, por lo general, tienen la responsabilidad de atender a familiares enfermos, personas mayores y a niños y niñas. [....] El empleo y los servicios de cuidados se ven afectados para las trabajadoras en general y en particular para las trabajadoras informales y las trabajadoras domésticas. La capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se ve altamente afectada por el brote. [...] La reducción de la actividad económica afecta en primera instancia a las trabajadoras informales que pierden su sustento de vida de forma casi inmediata, sin ninguna red o posibilidad de sustituir el ingreso diario en general (ONU Mujeres, 2020, p. 1).

Considerando lo anterior, es necesario incluir la perspectiva de igualdad de género en la respuesta que elabore el Estado ante la pandemia, de manera que se consideren diferenciadamente las necesidades y capacidades de mujeres y niñas, con el objeto general de que la emergencia sanitaria no acentúe las brechas que existían entre hombres y mujeres desde antes de la crisis. En este contexto, cobran nueva vigencia las recomendaciones efectuadas por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, formuladas durante el último proceso de examen del Estado de Chile respecto al cumplimiento de la CEDAW, en el sentido de "[reforzar] el enfoque integrado de la incorporación de la perspectiva de género, [establecer] mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas eficaces, que incluyan evaluaciones sistemáticas por todos los ministerios de las repercusiones de género de la legislación [...]" y políticas públicas (Comité CEDAW, 2018, para. 17.a).

Sobre la base de las obligaciones generales de derechos humanos y aquellas derivadas a partir de la adopción de tratados específicos relativos a grupos de especial protección, la ACNUDH (2020, p. 3) ha recordado que:

> [...] será preciso poner especial cuidado para identificar a las personas que podrían estar en peligro de omisión, exclusión o desigualdad, tales como los miembros de minorías nacionales, étnicas o religiosas, los pueblos indígenas, los migrantes, desplazados y refugiados, las personas de edad avanzada, las que viven con discapacidad, las mujeres, los miembros del colectivo LGBTI o las personas afectadas por la pobreza extrema.

Análogamente, el Comité DESC (2020, párr.. 14) ha recomendado que:

> Todos los Estados Parte deberían adoptar con carácter urgente medidas especiales y específicas, incluso mediante la cooperación internacional, para proteger y mitigar los efectos de la pandemia en los grupos vulnerables como las personas de edad, las personas con discapacidad, los refugiados y las poblaciones afectadas por conflictos, así como en las comunidades y grupos sujetos a discriminación y desventajas estructurales.

En consecuencia, resulta necesario que las medidas y políticas que adopte el Estado para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, además de incorporar una perspectiva de igualdad de género, también contemplen un enfoque interseccional, es decir, considerar que en una misma persona pueden confluir múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo, lo que deriva en formas específicas de discriminación y que serían distintas en las medida que algunas de esas características o condiciones no estuviera presente en esa persona[4]. A mayor abundamiento, la Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia –firmada por el Estado en 2015, pero hasta ahora sin ratificar–, indica en su preámbulo que:

> [...] ciertas personas y grupos son objeto de formas múltiples o agravadas de discriminación e intolerancia

4 A modo ilustrativo, cabe mencionar que el enfoque interseccional está suficientemente asentado dentro de la práctica de la Corte IDH, siendo utilizado por primera vez en la sentencia del caso Gonzáles Lluy y otros vs. Ecuador (Corte IDH, 2015), donde el Tribunal notó una forma particular de discriminación en el caso de una niña, que además vivía con VIH y se encontraba en situación de pobreza.

> motivadas por una combinación de factores como sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social, así como otros reconocidos en instrumentos internacionales.

En consecuencia, al incorporar la perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en las medidas de corto, mediano y largo plazo que adopte el Estado para hacer frente a la crisis sanitaria y sus consecuencias, se pueden proteger de modo efectivo los derechos de múltiples grupos que históricamente han sido discriminados y que, de otro modo, se verán impactados desproporcionadamente por los diversos efectos, directos e indirectos, que ha producido la pandemia, especialmente si se consideran sus anteriores condiciones de vida y la pérdida de ingresos y reducción de la actividad económica, incrementando los niveles de desigualdad y pobreza especialmente de las mujeres, personas con discapacidad y personas migrantes en situación irregular.

La necesidad de justificación y proporcionalidad ante la suspensión de derechos humanos

El actuar diligente y debido del Estado, exigido en términos generales por el DIDH, también abarca otras dimensiones, sobre todo cuando se consideran las medidas que han restringido o suspendido el ejercicio de otras facultades y prerrogativas, tales como la libertad ambulatoria, el derecho de reunión pacífica, la libertad de culto y el libre emprendimiento económico, entre otras, y que se han producido por la adopción y renovación del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, toques de queda, cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios, y prohibiciones de funcionamiento del comercio no esencial. En este sentido, el Estado se encuentra obligado a que la formulación de las medidas adoptadas para manejar la pandemia restrinja el menor número de libertades y derechos, por una parte, y personas, por la otra.

Volviendo a las obligaciones y estándares que provienen del DIDH, se debe considerar que aún cuando los Estados Parte de los diversos tratados de derechos humanos se comprometen a respetar y a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en ellos[5], es posible que en ciertas condiciones excepcionales se suspendan las obligaciones adquiridas en su virtud.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en adelante) establece en su artículo 4.1 que:

> En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados [Parte] en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Agrega el párrafo segundo del mismo artículo 4 del PIDCP que nunca se autoriza la suspensión del derecho a

5 A modo ejemplar, puede citarse el artículo 2 del PIDCP, cuyo párrafo primero dispone que "[cada] uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". La Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone en su artículo 1 que "[los] Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier o cualquier otra condición social".

la vida; prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de los experimentos médicos o científicos de no mediar libre consentimiento; prohibición de la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre; prohibición de ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual; principio de legalidad en materia penal, esto es, el requisito de que la responsabilidad penal y la pena vengan determinadas exclusivamente por disposiciones claras y concretas de la ley en vigor y aplicable en el momento de cometerse el acto o la omisión, salvo que por ley posterior se imponga una pena más leve; reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano; y libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por último, el párrafo tercero del artículo 4 en análisis dispone que:

> Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados [Parte] en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión [...].

Este importante artículo del PIDCP ha sido objeto de diversos comentarios e interpretaciones que se han orientado a establecer adecuadamente su contenido, en tanto régimen excepcional y, por tanto, restrictivo en lo que respecta al aseguramiento de la vigencia de los derechos reconocidos en ese mismo tratado. Ya en 1984, mediante los denominados *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (ECOSOC, 1984), que denomina a las medidas de suspensión de obligaciones en virtud del artículo 4, previamente citado, como "medidas de derogación", indica que solo se puede adoptar este régimen cuando:

> [...] se enfrente una situación excepcional y un peligro real o inminente que amenace la vida de la nación. Se entenderá que una situación constituye una amenaza



> a la vida de la nación cuando: a) afecte a toda la población y a todo el territorio del Estado o a parte de él, y b) amenace la integridad física de la población, la independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en el Pacto (ECOSOC, 1984, párr. 39).

Además de los *Principios de Siracusa*, el Comité de Derechos Humanos –o CCPR, por sus siglas en inglés–, órgano de tratado encargado de supervigilar el cumplimiento del PIDCP, adoptó la *Observación general número 5 sobre suspensión de obligaciones* (1981) que, años más tarde, fue sustituida por la *Observación general número 29 sobre estados de Emergencia* (2001), cuyo contenido indica que el artículo 4 "[…] autoriza a los Estados [Parte] a suspender unilateralmente y temporalmente algunas de las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto. [Y] somete tanto la adopción misma de la medida de suspensión, así como sus consecuencias materiales, a un régimen específico de salvaguardias" (Comité CCPR, 2001, párr. 1). En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 4 del PIDCP se trata de un régimen excepcionalísimo que, dadas las consecuencias gravosas a las que puede dar origen, debe cumplir con una serie de estándares detallados en ese mismo artículo y que han sido sistematizados por el Comité de Derechos Humanos.

En relación a la primera condición, no todo disturbio o catástrofe cumple con las exigencias dispuestas en el artículo 4.1 del PIDCP, pues la expresión "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" hace referencia a conflictos armados internacionales o nacionales (Comité CCPR, 2001, párr. 3). En relación a este mismo punto, el Comité CCPR (2001, párr. 3) ha precisado que "[cuando] los Estados [Parte] consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso"; en este sentido, si el Estado propone decretar un estado de excepción durante "[…] una catástrofe natural, una manifestación en gran escala con incidentes de violencia, o un accidente industrial de grandes proporciones, deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación" (Comité CCPR, 2001, párr. 5), lo que también debería hacerse exigible ante las medidas adoptadas por el Ejecutivo para manejar la pandemia: por ello, el Comité ha reconocido "[…] que los Estados Parte que se enfrentan a la amenaza de un contagio generalizado pueden recurrir temporalmente a facultades excepcionales e invocar su derecho a suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto con arreglo a lo establecido en el artículo 4" (Comité CCPR, 2020, párr. 2).

Sobre la segunda condición mencionada en el párrafo 4, el Comité CCPR (2001, párr. 2) ha indicado que "[al] proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción". En este sentido, el propio Comité CCPR se encuentra facultado –conforme a lo dispuesto en el artículo 40 del Pacto– a requerir información a los Estados sobre las disposiciones que hayan adoptado que den efecto a los derechos reconocidos en este instrumento[6].

Cumplidas las condiciones mencionadas en los párrafos anteriores, siguiendo la interpretación del Comité CCPR, el Estado queda facultado para adoptar las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto, que en todo caso deben ser de carácter excepcional y temporal (Comité CCPR, 2001, párr. 2), es decir, en una medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, lo que guarda relación con la duración, ámbito geográfico y alcance material del estado de excepción y de cualquier disposición extraordinaria aplicada en razón de la emergencia (Comité CCPR, 2001, párr. 4). Estos elementos indican que la aplicación del artículo 4 del Pacto debe estar suficientemente informada por un principio de proporcionalidad, lo

6 Sobre este aspecto, el Comité CCRP ha recomendado a varios Estados adecuar sus ordenamientos jurídicos internos a los estándares establecidos en el artículo 4 del Pacto (2019a, 2019b, 2019c).

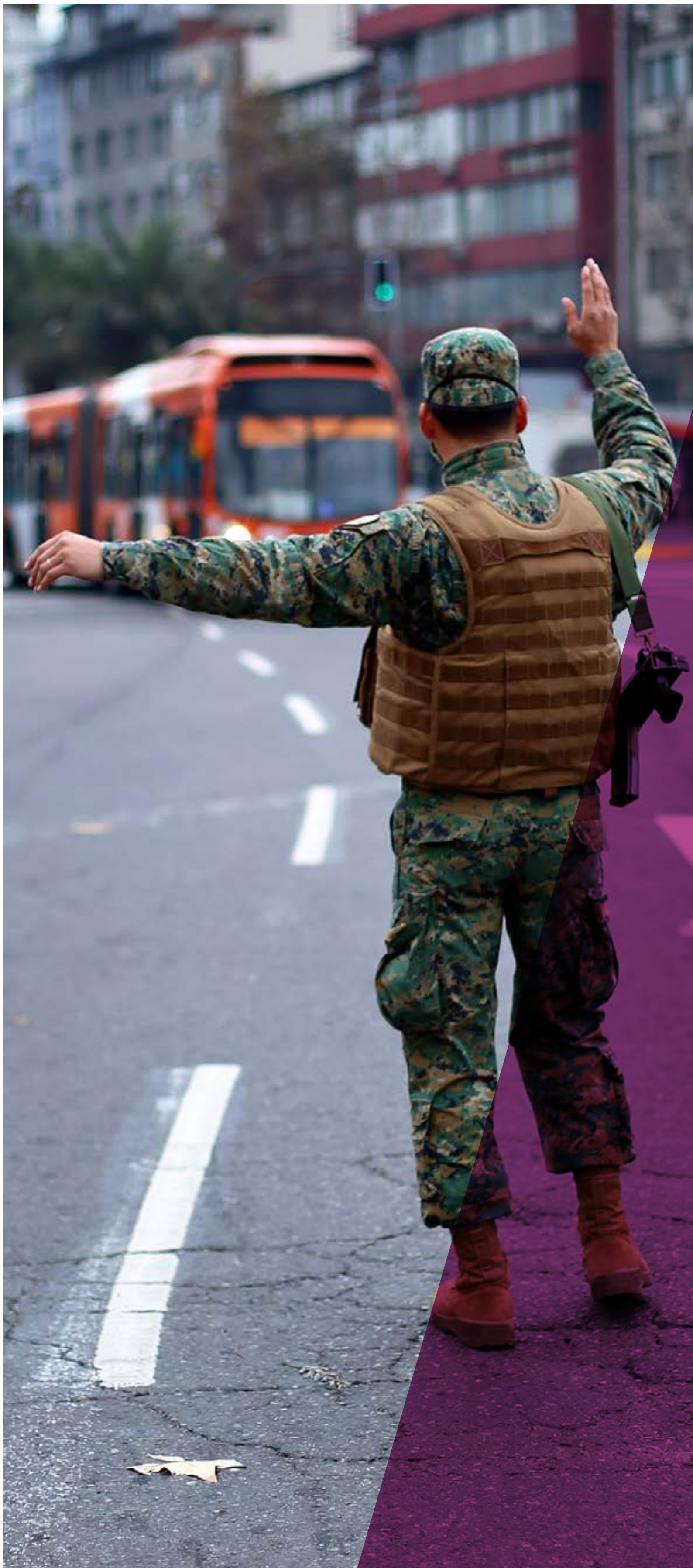
que reclama que "[...] el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación" (Comité CCPR, 2001, para. 4). En definitiva, el Estado debe justificar escrupulosamente tanto la decisión de declarar un estado de excepción como las medidas concretas que se adopten sobre la base de tal declaración (Comité CCPR, 2001, párr. 5).

También es relevante considerar que, de acuerdo al artículo 4.1 del Pacto, "[...] una de las condiciones para la justificación de cualquier suspensión de las disposiciones [de dicho instrumento] es la de que las medidas adoptadas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social" (Comité CCPR, 2001, párr. 8).

El Comité CCPR (2001, párr. 9) también ha precisado que el "[...] artículo 4 del Pacto no puede interpretarse como justificación para suspender la aplicación de disposiciones del Pacto si tal suspensión entrañase la infracción de otras obligaciones internacionales del Estado, contraídas ya sea en virtud de un tratado o del derecho internacional general". Junto con la imposibilidad de suspender la vigencia de los derechos indicados en el artículo 4.2 del Pacto, "[los] Estados [Parte] no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional [...]" (Comité CCPR, 2001, párr. 11).

Por su parte, la CADH en su artículo 27, relativo a la suspensión de garantías, establece que:

> En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales



> disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El párrafo segundo del mismo artículo 27 establece que nunca se encuentra autorizada la suspensión de los derechos a la vida, reconocimiento de la personalidad jurídica, integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, principio de legalidad y retroactividad, libertad de conciencia y religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La Corte IDH (2007, párr. 46), siguiendo determinados criterios adoptados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha manifestado que "[…] para que se justifique un estado de excepción es necesario: a) que exista una situación excepcional de crisis o emergencia; b) que ésta afecte a toda la población, y c) que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad". Sobre esta misma cuestión relativa a la suspensión de garantías o declaración de estados de emergencia en los casos de guerra, peligro público u otra Emergencia, la Corte IDH (2000, párr. 99) "[…] ha señalado que, si se ha decretado debidamente la suspensión de garantías, ésta no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario, y que resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción".

En relación al artículo 27 de la CADH, la Corte IDH (1987a, párr. 20), en ejercicio de sus funciones consultivas, ha sostenido que "[la] suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática". Ha agregado la Corte IDH (1987a, párr. 20) que no se puede "[…] hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos".

La Corte IDH (1987b, párr. 21) también ha planteado que "[del] artículo 27.1, además, se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecúen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella".

Conforme a los estándares descritos en el presente apartado, se puede apreciar una diferencia entre las circunstancias que autorizan la suspensión de las obligaciones adquiridas por el Estado dispuestas en el PIDCP y la CADH: mientras el primero es de carácter restringido, pues admite la suspensión prevista en su artículo 4 solo en "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación", lo que equivale a conflictos armados nacionales o internacionales; el segundo instrumento es más lato al autorizar la suspensión de garantías en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Sin perjuicio de esto, el Comité CCPR ha ampliado genéricamente la aplicación legítima del artículo 4 en contextos diferentes a los de un conflicto armado, caso en el cual el Estado debe ponderar con total cuidado si la medida de excepción es necesaria, tal como podría ser una situación de calamidad pública por razones sanitarias.

Con todo, de acuerdo con los elementos invocados en este apartado, es necesario que las normas constitucionales y legales, en virtud de las cuales el Estado puede decretar un estado de excepción, cumplan con los estándares dispuestos en el DIDH, a saber:

a. Además de estar justificada la declaración misma del estado de excepción, el Estado se encuen-

tra en la obligación de definir con total precisión las medidas de suspensión o limitación de derechos.

b. En concordancia con el literal anterior, la declaración del estado de excepción y las medidas concretas de suspensión o limitación de derechos que se adopten en su virtud deben estar informadas de modo absoluto por el principio de legalidad, es decir, deben estar descritas previamente en la ley doméstica que regula la situación de emergencia, y por el principio de proporcionalidad, de manera que la adopción de tales medidas sea necesaria en razón de las exigencias de la situación.

c. La declaración de estados de excepción debe respetar a todo evento los límites dispuestos en el artículo 4 del PIDCP y 27 de la CADH en lo relativo a los derechos que nunca admiten suspensión, y otras obligaciones emanadas del Derecho Internacional Humanitario y normas imperativas del derecho internacional.

d. Como consecuencia del punto anterior, el Estado no puede suspender legítimamente, tanto a nivel normativo como en la práctica de sus agentes, la obligación de que toda persona privada de libertad será tratada humanamente; la prohibición de toma de rehenes, secuestros o detenciones no reconocidas en el ordenamiento interno; y la protección de las personas que pertenecen a grupos de especial protección.

En consideración a los elementos destacados, sobre las autoridades públicas recae la obligación de justificar constantemente la necesidad y proporcionalidad de las medidas que se adopten para hacer frente a la pandemia, para lo cual es fundamental dar a conocer a la ciudadanía información pertinente, confiable y escrutable sobre el desarrollo de la emergencia sanitaria y sobre la efectividad (o falta de ella) de esas mismas medidas; además, es necesario que se evalúe periódicamente el impacto de tales acciones en diversos derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales, y se dimensionen cuáles son los grupos principalmente afectados por ellas y las razones que explican esa ma-



Gabriela Simonetti

Defensora medioambiental , Magallanes

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

yor afectación, a fin de que se hagan las correcciones pertinentes y/o se adopten acciones que mitiguen tales consecuencias negativas.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha argumentado que la crisis sanitaria derivada por la pandemia de SARS-CoV-2, causante del COVID-19, no solo es relevante desde una perspectiva de salud pública, sino que también es una cuestión de derechos humanos y que, en ese sentido, su análisis –desde dicho enfoque– importa considerar diversas implicancias, pues se constituye en una guía, amplia y contundente, para orientar la respuesta del Estado frente a la emergencia y, a la vez, en una pauta de evaluación de la misma por parte de la ciudadanía.

Que la crisis sanitaria sea relevante desde la perspectiva de derechos humanos no solo se justifica por cuestiones formales, como podría interpretarse a partir de la temprana preocupación de diversos organismos internacionales que se han plasmado en resoluciones, declaraciones, informes y notas de prensa. Existen, además, argumentos sustanciales que permiten justificar dicha conclusión: el COVID-19 viene a desarrollarse en un contexto previo donde existen brechas relevantes en lo que respecta al goce de derechos entre hombres y mujeres, o en consideración a otros factores, como el socioeconómico, el estado de salud o la edad, de manera que sus consecuencias directas (en el ámbito sanitario) e indirectas (en otros derechos económicos, sociales y culturales, y también en los civiles y políticos) han develado y profundizado otras problemáticas previas, como la precarización laboral, el hacinamiento, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la carencia de suficiente agua potable y la brecha digital, entre otras problemáticas.

Conforme a lo anterior, resulta evidente el carácter integral de los derechos humanos, es decir, que no existe una jerarquía entre ellos, por una parte, y que sus afectaciones tampoco pueden tratarse aisladamente, por la otra. Además, a partir de esta concepción integral, se derivan otras características que son fundamentales para conceptualizar la pandemia desde la perspectiva que se ha venido comentando: la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. La primera de las características indicadas implica que esta clase de derechos no debe asumirse de forma separada, sino como un conjunto; en virtud de la segunda, se establecen vinculaciones y relaciones recíprocas entre los distintos derechos. De ahí, entonces, que las afectaciones al derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, producto de la emergencia sanitaria, presenta una conexión estrecha con otros derechos, como el de acceso al agua, a la seguridad alimentaria, a una vivienda adecuada y al trabajo en condiciones de dignidad y salubridad, por nombrar algunos.

En tanto cuestión de derechos humanos, el Estado debe actuar debida y diligentemente frente a los desafíos aparejados a la pandemia. Este deber general exige que el Estado identifique tempranamente las necesidades sociales, despliegue todos los esfuerzos indispensables para mitigarlas y adopte medidas para remediarlas. De este modo, el Estado podrá cumplir con sus obligaciones



de respetar, proteger, garantizar y realizar los derechos humanos tanto en el contexto de la actual crisis sanitaria como en el que se configure cuando ya se superen las fases más agudas de la misma, procurando que nadie se quede atrás.

El cumplimiento de las obligaciones generales que se han mencionado anteriormente, también requiere que el Estado incluya una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en la elaboración de la respuesta ante la emergencia. Según lo han detallado los organismos internacionales de derechos humanos, las mujeres se verán especialmente afectadas por las consecuencias de la pandemia, tanto por el aumento de la violencia ejercida en su contra como por otros efectos, entre ellos los laborales, especialmente respecto de aquellas que realizan trabajos informales o menormente remunerados, las trabajadoras rurales, las mujeres indígenas y las mujeres trans que tradicionalmente han sido discriminadas del ámbito del trabajo. Por ello. resulta fundamental que el Estado contemple diferenciadamente a las mujeres y desarrolle respuestas específicas a sus necesidades, a fin de que no se profundicen las brechas de género existentes desde antes de la pandemia. Igualmente, es necesario que el Estado incluya un enfoque interseccional en la formulación de las medidas, las políticas públicas y los cambios legislativos que se promuevan para hacer frente a la emergencia, de manera que se reconozcan formas particulares de discriminación cuando concurren diversos factores de vulnerabilidad y riesgo, como la pertenencia a un pueblo indígena, la discapacidad, el estado de salud, la edad, la situación migratoria u otras condiciones sociales.

En el entendido de que el Estado ha debido adoptar diversas medidas para disminuir la circulación del virus y que importan restricciones a diversos derechos, es fundamental que se cumplan con las obligaciones, salvaguardias y estándares dispuestos en los artículos 4 del PIDCP y 27 de la CADH, en virtud de los cuales –ante situaciones excepcionales, como podría ser una pandemia– el Estado puede suspender la vigencia de determinados derechos. Con todo, siempre será necesario que, dentro de una democracia, esta clase de declaraciones relativas a situaciones de emergencia afecte al menor número de derechos y personas. Junto a lo anterior, es indispensable que las medidas que tienden a suspender o restringir determinados derechos sean limitadas en el tiempo y en el territorio, se encuentren justificadas, sean proporcionales a la situación de emergencia que se enfrenta, se enmarquen dentro del ordenamiento constitucional y legal, y que en su virtud no se impongan cargas excesivas o tratamientos discriminatorios hacia ciertos grupos sociales específicos.

El corpus de derechos humanos no solo es útil para hacer frente a la emergencia mientras esta dure, sino que también abre espacios para abordar la postpandemia, ya que se han vislumbrado tareas urgentes que requieren atención estatal y participación ciudadana para hallar las mejores respuestas posibles y que permitan, en un futuro, enfrentar de modo efectivo los desafíos que produzca una nueva emergencia como la que hemos experimentado. Por lo tanto, es necesario poner la atención en:

- El fortalecimiento permanente del sistema público de salud, a fin de mejorar sus estándares de atención y disminuir las brechas que la separan respecto a los prestadores privados; contar con profesionales de la salud bien formados y capacitados, contratados en condiciones laborales dignas y con sistemas de seguridad eficientes para el desarrollo de sus labores; el diseño y articulación de mecanismos eficientes y confiables de vigilancia epidemiológica.

- La reducción de diferencias territoriales y habitacionales, con el propósito de combatir el hacinamiento y promover el acceso a una vivienda digna.

- El fomento de la creación de empleo y la formalidad laboral, considerando especialmente a las mujeres, personas con discapacidad y otros grupos tradicionalmente excluidos de espacios laborales dignos.

- El abordaje contundente y específico de cuestiones ambientales, como la sequía y otras problemáticas que han dificultado o impedido el necesario y suficiente acceso al agua.

• La formulación de mecanismos de reactivación económica sostenible y responsable.

• El fomento de la participación política a través de la evaluación de nuevas formas de sufragio que, asegurando la libertad y seguridad del voto personal, permitan que el mayor número de personas pueda hacerse parte de los actos electorales.

• El aumento de la conectividad digital en todo el país, bajo criterios de equidad territorial, para que se pueda contar con alternativas plausibles cuando no sea posible ejecutar actividades presenciales.

• La determinación de los modos en que se dará acceso al derecho a la educación hasta que no se desarrolle una vacuna segura y efectiva en contra del virus.

• La elaboración de una estrategia para abordar el aumento de la pobreza.

• La mejora de las condiciones de vida dentro de los recintos donde se encuentran personas privadas de libertad o bajo custodia.

• La formulación de medidas que permitan la inclusión de los grupos de especial protección, de manera que puedan gozar efectivamente de todos los derechos.

• El fortalecimiento de la investigación y la ciencia.

• El fomento del multilateralismo y la cooperación internacional más allá de las formas y objetivos tradicionales, como el único modo para afrontar exitosamente desafíos globales.

En tiempos de gran incertidumbre, como los provocados por la pandemia, el marco normativo proveniente del DIDH permite actuar frente a la excepcionalidad, a fin de asegurar el bienestar de las personas, con pleno respeto a sus derechos y libertades, sin que ninguna de ellas quede postergada.





RECOMENDACIONES

01 Se recomienda a las autoridades del Estado, especialmente al Poder Ejecutivo, que las respuestas frente a las situaciones de emergencia –como la derivada a partir de la pandemia del COVID-19– y sus efectos posteriores incluyan un enfoque de derechos humanos, considerando las características de integralidad, indivisibilidad e interrelación de estos.

02 Se recomienda a las autoridades del Estado, especialmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, incluir una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en las políticas públicas y modificaciones legales, según corresponda, que se introduzcan para enfrentar la emergencia sanitaria, de manera que no se profundicen las brechas que históricamente han afectado a las personas que integran grupos de especial protección, tales como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, personas LGBTI y personas migrantes.

03 Se recomienda al Poder Ejecutivo cumplir estrictamente con las salvaguardias y obligaciones dispuestas en los artículos 4 del PIDCP y 27 de la CADH ante la adopción de estados de Emergencia que permitan la suspensión de determinados derechos, de modo que estas medidas se encuentren debidamente justificadas, sean necesarias, proporcionales, limitadas en el tiempo y en el territorio, y que no importen tratamientos discriminatorios hacia ciertos grupos de personas.

04 Se recomienda a las autoridades públicas, especialmente al Poder Ejecutivo, abordar las consecuencias de la emergencia sanitaria incluyendo la participación ciudadana, a fin de que las respuestas que se elaboren para hacerles frente guarden pertinencia y relación estrecha con las necesidades y la realización de los derechos de todas las personas.





Capítulo

2

EL DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

EL DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

ANTECEDENTES

A tres meses de iniciada la pandemia del COVID-19, la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió un documento donde propuso dos estrategias centrales para enfrentarla: por una parte, una línea robusta de prevención y, por otra, el fortalecimiento de la red de salud de cada país, a fin de poder prestar asistencia de salud a las personas enfermas, evitando que los servicios de salud colapsaran (OMS, 2020).

Respecto de la prevención se indicó: "Los países deben hacer todo lo posible para evitar que los casos se conviertan en grupos y que los grupos se conviertan en brotes explosivos. Deben poner en marcha las capacidades para realizar pruebas y diagnosticar, aislar, rastrear a los contactos y aplicar medidas de cuarentena; deben hacer que todos sean partícipes de la respuesta". Se señaló además que, para lograrlo, los países y las comunidades debían aumentar su capacidad para identificar casos sospechosos del COVID-19 en la población general. Lograr esto, se advirtió, implicaría un cambio en cuanto a las redes de vigilancia existentes, debiéndose utilizar un sistema de vigilancia activa y rápida a nivel de población. Esto conlleva, de acuerdo a lo indicado por la OMS, que los países debían ampliar rápidamente su personal para

detectar casos, incluso buscando fuera del sistema de salud tradicional y/o mediante el uso de tecnología innovadora como aplicaciones en línea.

En relación al segundo eje, el fortalecimiento de la red de salud, la OMS indicó que los gobiernos debían reutilizar y hacer uso de toda la capacidad disponible en el ámbito público y privado para ampliar rápidamente el sistema de salud pública, prestando el apoyo necesario para tratar a los pacientes del COVID-19 de manera efectiva y mantener el resto de servicios sanitarios básicos para todos. Esto implicaba la preparación del sistema sanitario para reducir la mortalidad asociada al COVID-19, protegiendo a los trabajadores sanitarios y a las poblaciones vulnerables.

Por otra parte, la OMS indicó que la estrategia debía ser integral y requería involucrar a toda la comunidad de cada país. Tanto la sociedad civil, las ONG, sociedades científicas u otros actores relevantes, debían ser partícipes de las medidas y acciones que se decidían implementar. Así, el organismo sostuvo: "... es fundamental que las autoridades internacionales, nacionales y locales lleven a cabo acciones participativas de comunicación bidireccional de forma proactiva, regular, transparente y sin ambigüedades, con todas las poblaciones afectadas o en riesgo" (OMS, 2020, p. 71).

Estos constituyeron, a grandes líneas, los dos pilares propuestos por la OMS para que los países hicieran frente a la pandemia, buscando minimizar, en la medida de lo posible, las consecuencias de ésta, tanto en términos de salud, como sociales. En este sentido, es importante señalar que, si bien ambos ejes son centrales, se debe considerar que ni la mejor y más preparada red de salud podría hacer frente a un contagio masivo de la población sin colapsar y, en razón de esto, las medidas y acciones de prevención cobran especial relevancia.

1 La misma idea fue sostenida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su resolución 1/2020, donde señaló que es importante: "Instrumentar espacios oportunos de participación social para la evaluación de los impactos y resultados de las medidas adoptadas, que permitan gestionar los ajustes necesarios desde un enfoque de derechos humanos. Asimismo, establecer espacios de diálogo nacionales con participación de personas expertas independientes, de las instituciones nacionales de derechos humanos y del sector privado".

Cabe señalar que las recomendaciones de la OMS no constituyen una obligación para los Estados, dado que no tienen un carácter vinculante, como lo son aquellas que emanan de tratados o convenciones firmadas y ratificadas por los Estados[2].

En nuestro país, con fecha 8 de febrero el gobierno decretó alerta sanitaria[3] y el sistema de salud se puso en alerta frente al escenario de la llegada y expansión de la enfermedad a lo largo del territorio nacional. A partir de esa fecha el Estado decretó un conjunto de medidas y acciones para poder hacer frente a la emergencia sanitaria. El primer caso confirmado del COVID-19 en Chile se reportó el día 3 de marzo. En este marco, el Ministerio de Salud estableció que el foco de la estrategia para enfrentar la pandemia del COVID-19 en Chile se centralizaría en tres ejes: el testeo masivo para confirmación diagnóstica, el refuerzo de la red asistencial con la habilitación de nuevas camas críticas y el aislamiento efectivo de los casos positivos en residencias sanitarias (MINSAL, 2020b).

Al 31 de agosto, los cientos de miles de contagiados y los más de 13.000 fallecidos eran la mayor y más cruda evidencia de que la pandemia había afectado de manera significativa al país, lo cual demuestra, por una parte, que las medidas preventivas implementadas no lograron mitigar tempranamente el avance de la pandemia y, por otra parte, que el sistema sanitario ha debido responder a una enorme exigencia para hacer frente a la crisis de salud pública que representa el COVID-19.

2 Más allá de este carácter no vinculante, el Estado de Chile ha declarado su disposición a considerar estas recomendaciones como orientaciones para la acción en el combate contra la pandemia. Así, por ejemplo, el 15 de marzo de 2020 el Presidente de la República, Sebastián Piñera, declaraba: "seguiremos tomando las decisiones que se requieran en todos los lugares y los tiempos adecuados, siguiendo las recomendaciones de la OMS, escuchando a los comités científicos, a los alcaldes (...)" (http://radioviaducto.cl/web/suspenden-clases-en-el-pais/).

3 Decreto N°4 del MINSAL, de fecha 8 de febrero de 2020: Decreta Alerta Sanitaria y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional por brote del nuevo coronavirus.

¿En qué situación se encontraba el sistema de salud chileno previo a esta pandemia?

Con anterioridad a la pandemia por el COVID-19, el INDH había identificado cuatro áreas que daban cuenta de los principales déficits nacionales en cuanto al respeto, protección y garantía del derecho a la salud: débil definición del derecho a la salud a nivel constitucional; omisión de determinantes sociales de la salud en la política pública; desigualdades e inequidades en salud, relacionadas con la falta de calidad de atención y de capacidad resolutiva en los servicios públicos (INDH, 2016).

Así también, el INDH había constatado falencias tanto en la infraestructura hospitalaria, disponibilidad de camas y déficit en el número de profesionales de la salud, particularmente de médicos especialistas y enfermeras. Estos déficits son particularmente relevantes en las regiones más apartadas y en localidades pequeñas de nuestro país. A nivel nacional, al año 2016, existían 36 mil médicos, lo que significaba que en algunas localidades del país había 1 médico por cada 500 habitantes. En las zonas extremas del territorio nacional, esta cifra era de 1 médico por 850 habitantes. Según el Ministerio de Salud, para atender adecuadamente a los y las pacientes, faltaban 3.795 médicos especialistas y subespecialistas. Por otra parte, más de 2/3 de las horas médicas del país se concentraban en el sistema privado de salud (destinado al 16% de la población), mientras que los usuarios de la red pública (más del 80% de la población) debían conformarse con solo 1/3 de las horas médicas para su atención. Esto significaba que el sector público tenía 37,9% de los especialistas del país, mientras que el sector privado concentraba al 62,1% de esos profesionales (INDH, 2016).

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015), el número de médicos per cápita varía ampliamente entre sus países miembros. En 2015 Grecia tenía el mayor número, con 6,3 médicos por cada 1.000 habitantes, seguido por Austria (5,1 médicos por cada 1.000 habitantes). El número más bajo de médicos en los países de la OCDE lo tenían Turquía, Chile y Corea, con cerca de 2 por cada

1.000 habitantes. El promedio de la OCDE era de 3,4 médicos por cada 1.000 habitantes. En relación con el número de enfermeras per cápita, en 2015 el número más alto se encontraba en Suiza, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia, con más de 14 por cada 1.000 habitantes. Por el contrario, el número más bajo de enfermeras per cápita en la OCDE correspondía a Turquía, Chile y México (con menos de 3 por cada 1.000 habitantes)

Así también, los datos publicados en 2019 por la OCDE muestran que, si bien el gasto en salud de Chile alcanza el 8,9% del PIB (2018) un 3,7% de ese valor es asumido directamente por las familias, mientras que un 5,2% representa el aporte estatal. Este último número, se encuentra por debajo del promedio OCDE (8.8%), y también del promedio mínimo sugerido (6% del PIB).

En esta misma línea, con fecha 21 de marzo de 2020, la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile indicaba con respecto a la situación de los servicios de salud: "La pandemia nos encuentra como país con un sistema de servicios de salud caracterizado por la presencia de un pilar público significativo, con experiencia organizacional y comunitaria de enfrentamiento de aumentos estacionales de consultas y atenciones de cuadros respiratorios y con una red de atención de alta cobertura. Al mismo tiempo enfrentamos un sistema con varios ejes de fragmentación (Atención Primaria de Salud Municipal y Atención Secundaria dependiente del Servicio de Salud; institucionalidad pública/privada), con importantes desigualdades en el proceso de atención de salud, por ingresos, y por territorio. Se suma a ello el déficit relativo de camas y camas críticas, y la distribución inequitativa de recursos financieros y humanos entre el sector público/privado. El sector público presenta una arrastrada crisis de financiamiento, con dificultades para hacer frente a la demanda asistencial antes de enfrentar esta epidemia" (Escuela de Salud Pública, 2020).

Es claro que tanto la gravedad de la pandemia como la situación previa de los sistemas de salud del país, condicionaron el impacto de las medidas con que el Estado hizo frente a la crisis sanitaria, con miras a cumplir su obligación de garantizar adecuadamente el derecho a la salud.



Metodología del capítulo

Para la elaboración del capítulo se consultaron diversas fuentes de información. Se consultó la información publicada en la página web del MINSAL relativa al COVID-19. Se utilizó la base de datos COVID-19 publicada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MCTCI) y los informes publicados en el portal Gob.cl relativos al avance de la pandemia. También se consultó información publicada por el Banco Mundial, por Coronavirus Source Data - Our World in Data (OWID) de la Universidad de Oxford, por la Universidad de Chile en su página web de Monitoreo Nacional de Prácticas y Síntomas COVID-19 (MOVID 19) y el portal iCOVID (iniciativa de la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción, en colaboración con el Ministerio de Ciencias y Tecnología y el MINSAL). Otras fuentes: Espacio Público, la Escuela de Salud Pública de la U. de Chile, la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva (SOCHIMI) y diversos medios de prensa. Se entrevistó especialmente para este informe a: María Paz Bertoglia, vicepresidenta de la Sociedad Chilena de Epidemiología (SOCHEPI) y académica de la Escuela de Salud Pública de la U. de Chile; Christian García, doctor en Salud Pública de la Universidad de Pittsburgh; Cristián Rebolledo, médico salubrista y académico de la Escuela de Salud Pública de la U. de Chile; Camilo Bass, médico especialista en Medicina Familiar y vicepresidente del Regional Santiago del Colegio Médico; Rafael González, doctor en Física de la Pontificia Universidad Católica e investigador del Centro para el Desarrollo de la Nanociencia y Nanotecnología (CEDENNA); Diego Pardow, presidente ejecutivo de la Fundación Espacio Público y Carolina Espinoza, dirigenta Nacional de CONFUSAM.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES RELATIVOS AL DERECHO A GOZAR DEL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD

La salud es definida por la OMS como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones y enfermedades”[4]. Por su parte, el derecho a la salud está consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[5], ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972, reconoce el derecho a la salud indicando en su artículo 12 el derecho “de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Además establece en su inciso segundo que los Estados deberán adoptar medidas a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho.

El Derecho a la salud también se reconoce, en particular, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial[6] (art. 5); en

4 Organización Panamericana de la Salud (1946), Conferencia Sanitaria Internacional. Nueva York, firmada el 22 de julio de 1946.

5 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Ratificado por el Estado de Chile: 10 de febrero de 1972.

6 Aceptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2016 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969. Ratificado por el Estado de Chile: 20 de octubre de 1971.

la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[7] (CEDAW, art. 11 y 12); y en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, art. 24)[8].

El ejercicio de derechos sin discriminación es parte fundamental de los derechos humanos y elementos decisivos del derecho a la salud. En el PIDESC[9] se enuncian los siguientes motivos: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición social. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), "otra índole" puede incluir el estado de salud (por ejemplo, VIH/SIDA) o la orientación sexual[10]. En materia de derecho a la salud, también en opinión del mismo Comité, los Estados tienen la obligación de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todos el acceso a la atención y a servicios de salud[11].

El PIDESC dispone que los Estados han de "adoptar medidas" para lograr la plena efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud. En opinión del Comité DESC, tales adopciones se deben realizar hasta el máximo de los recursos que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la salud. Sin embargo, el mismo Comité estima que existen obligaciones mínimas y de efecto inmediato que no permiten la justificación de recursos limitados por parte del Estado a fin de no cumplir, como son la garantía que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y la obligación de adoptar medidas deliberadas y concretas, en aras de la plena realización del derecho a la salud. Según la Observación General N°3 (OG N°3) [12] el mismo Comité considera, también como deber asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto (lo que no ocurre cuando un número importante de individuos está privado de ese mínimo esencial), junto al hecho de que "las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (...) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga". Para el Comité DESC, la satisfacción de niveles esenciales sobre el derecho a la salud incluye las obligaciones de garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial, por lo que respecta a los grupos vulnerables marginados[13].

En el año 2015, y en virtud del mandato del Comité DESC de efectuar revisiones a los Estados referente al cumplimiento de las obligaciones del Pacto PIDESC, Chile fue examinado por cuarta vez. En las Observaciones Finales elaboradas por el Comité DESC (ONU, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile, 2015), se manifestó la preocupación frente a la accesibilidad a servicios básicos de salud para los grupos marginados y desfavorecidos con bajos ingresos, indicando la necesidad de que el Estado asignase recursos suficientes al sector de salud y "continúe sus esfuerzos para asegurar

7 Aceptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. Ratificada por el Estado de Chile: 7 de diciembre de 1989.

8 Aceptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Ratificado por el Estado de Chile: 13 de agosto de 1990.

9 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Ratificado por el Estado de Chile: 10 de febrero de 1972.

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General N°14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, artículo 12 del Pacto, párr. 18.

11 Ibid, párr. 19.

12 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General N°3 (1990): La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párr. 2, art 2).

13 CDESC, Observación General N°14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, artículo 12 del Pacto, párr.43.



la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad de la atención de salud, prestando especial atención a las necesidades de los grupos marginados y desfavorecidos, especialmente de aquellos con bajos ingresos económicos, así como de los pueblos indígenas, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados" (ONU, 2015, párr. 28).

El Comité DESC en su "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales" (ONU, 2020) recalcó que la pandemia tiene efectos profundamente negativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, específicamente en el derecho a la salud de los grupos más vulnerables de la sociedad (ONU, 2020, párr. 2). Para mitigar tales efectos los Estados, de acuerdo al Comité DESC, deben adoptar medidas para evitar dichos efectos dentro del marco de los derechos humanos, pues de no actuar con dicho enfoque, se enfrenta el riesgo que tales medidas vulneren derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 2020, párr. 2).

En consecuencia, el enfoque de derechos humanos resulta indispensable en materia de salud pública para prevenir, adoptar medidas y asignar los recursos suficientes para que las personas vean resguardado su derecho al disfrute al más alto nivel posible de salud en condiciones de igualdad y sin discriminación. En tanto cuestión de derechos humanos, el Estado debe actuar debida, diligente y oportunamente frente a los desafíos aparejados a la pandemia. Este deber exige que el Estado despliegue todos los esfuerzos necesarios para mitigarlas y adopte medidas para remediarlas, a fin de que una crisis sanitaria no afecte el derecho a la salud y, de manera irremediable, la vida de las personas.

MEDIDAS ESTATALES PARA CONTENER EL AVANCE DE LA PANDEMIA

En el contexto actual de pandemia y teniendo en consideración el enfoque de derechos humanos que se debe incluir en todas las medidas adoptadas por el Estado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Resolución 1/2020 (CIDH, 2020) señaló que los Estados deben guiar su actuación en base a una serie de principios y obligaciones generales, adoptando medidas de manera inmediata y urgente para prevenir afectaciones y proteger el derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida. Según la Comisión, tales medidas deben estar enfocadas de manera prioritaria a prevenir los contagios y brindar tratamiento médico adecuado a las personas que lo requieran" (CIDH, 2020, párr. 3). Así también, la CIDH recomendó de manera más específica: "Asegurar el diseño de un plan de actuación que guíe los procedimientos a seguir para la prevención, detección, tratamiento, control y seguimiento de la pandemia con base en la mejor evidencia científica y el derecho humano a la salud" (CIDH, 2020, párr. 6). Es importante tener presente que lo planteado por la CIDH solo posee el estatus de recomendación y no constituye una obligación para el Estado de Chile.

A partir de lo planteado, el presente apartado tiene como objetivo analizar las medidas que ha tomado

el Poder Ejecutivo en orden a prevenir y contener el avance de la pandemia.

El proceso de la trazabilidad en Chile

Como se señaló, dentro de la estrategia sanitaria, un pilar fundamental para controlar la pandemia es la detección y el seguimiento de casos y de contactos estrechos, a fin de evitar que el coronavirus se siga expandiendo y se produzca un colapso de los servicios de salud. Este seguimiento y detección corresponde a lo que se denomina trazabilidad, esto es: "la capacidad de identificar un nexo epidemiológico entre casos del COVID-19, es decir, que para cada caso nuevo se pueda reconocer el caso que originó la transmisión" [14] .

Al respecto, la OMS señalaba: "Allí donde se han tomado acciones tempranas y se han implantado medidas de salud pública integrales, como la identificación rápida de casos, las pruebas y el aislamiento rápido de los casos, el rastreo completo y la cuarentena de los contactos, los países y regiones subnacionales han contenido el brote del COVID-19 por debajo del umbral en el cual los sistemas sanitarios son incapaces de evitar el exceso de mortalidad" y añadía: "Una de las principales enseñanzas que hemos aprendido es que, cuanto antes descubramos, sometamos a pruebas y aislemos todos los casos, más dificultaremos la propagación del virus. Este principio salvará vidas y paliará el impacto económico de la pandemia" (OMS, 2020)[15].

14 Definición del Dr. Álvaro Rojas, del Departamento de Enfermedades Infecciosas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Emol. 22 de marzo de 2020). PCR, pasaporte sanitario y trazabilidad: Guía con los conceptos que trajo el coronavirus. Disponible en https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/22/980555/Guia-nuevos-conceptos-coronavirus.html

15 A diferencia de países como Francia, España, Inglaterra, Italia y Alemania, otros países de Europa (Polonia, República Checa, Rumania y Eslovaquia) reaccionaron con prontitud a la alerta sanitaria decretada por la OMS el 30 de enero de 2020 y a la aparición de los primeros casos en estos países, decretando confinamientos nacionales y haciéndose eco de las medidas de prevención recomendadas por la OMS. Los buenos resultados de estos países se confirman a partir de sus indicadores: la Tasa de Incidencia Acumulada (TIA ponderada de contagiados por 100.000 habitantes) es de 73. Ninguno de los cinco países

Una de las primeras medidas que adoptó el gobierno de Chile consistió en establecer un protocolo de seguimiento a personas que hubieran viajado a países o zonas con transmisión sostenida del COVID-19 (MINSAL, 2020c). Dos semanas después, el 18 de marzo, se amplió el protocolo de detección, y para ser considerado sospechoso ya no fue necesario haber viajado al extranjero, estableciéndose un conjunto de definiciones relativas a qué se entendería por "contagiado" y por "contacto estrecho" (MINSAL, 2020d).

Conjuntamente, se determinó que la entidad responsable de la trazabilidad de la epidemia serían las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI). La subsecretaria de Salud, Paula Daza, describió el proceso: "el proceso de trazabilidad funciona de la siguiente manera: una vez identificado un paciente COVID-19 positivo el médico debe notificar en una plataforma que se llama EpiVigila, que este paciente es COVID positivo confirmado. Esa información llega a la SEREMI de Salud quien reúne y consolida esta información y aquí, posteriormente a través del call center, se llama a la persona confirmada para conocer su estado de salud, para saber si está realizando el aislamiento adecuado, darle las indicaciones de educación sanitaria, identificar sus contactos estrechos y trasladarla a residencia sanitaria en caso que fuera necesario" (MINSAL, 2020e).

La trazabilidad de casos a nivel de la Región Metropolitana asumida por la SEREMI correspondiente, conformó dos equipos de trabajo: el primero, encargado de contactar a los casos positivos diarios y recabar información respecto a los contactos estrechos, de manera de obtener la trazabilidad del caso; el segundo, responsable de llamar a los contactos estrechos para entregar las indicaciones de aislamiento y recomendaciones de prevención de la propagación del virus[16]. Hasta fines de mayo, había 80 personas contratadas para esta tarea: unos 70 telefonistas y 11 trabajadores de la salud.

En este sentido, la OMS había recomendado: "los países y las comunidades deben, principalmente, aumentar su capacidad para identificar casos sospechosos de COVID-19 en la población general con rapidez en base a la aparición de signos o síntomas. Esto requerirá un cambio en cuanto a la dependencia en las redes de vigilancia existentes para utilizar un sistema de vigilancia activa y rápida a nivel de población" (OMS, 2020).

De acuerdo a información de un medio de prensa[17], al 29 de mayo, unos 11 mil contactos de personas contagiadas, no lograban ser contactados telefónicamente por la SEREMI metropolitana. Se indicaba, además, que no solo había un atraso en la ubicación de los contactos de los casos diagnosticados con COVID-19, muchos de ellos nunca pudieron ser hallados. Por lo tanto, el sistema diseñado no daba abasto para cumplir la importante tarea que se le había asignado, fundamentalmente por falta de personal.

Con el propósito de subsanar las falencias del proceso de trazabilidad, el doctor Camilo Bass[18], entrevistado especialmente para este Informe, señala que se presentaron a la autoridad propuestas basadas en la experiencia de Italia y España, que indicaban que debía darse protagonismo a la Atención Primaria en Salud (APS) y a las medidas comunitarias, pero esas propuestas no fueron acogidas. En ese contexto, el entonces ministro de Salud

supera los 104. Y lo más relevante: los muertos por 100.000 habitantes se mueven entre 7 y 1, con un promedio ponderado de 4. Al comparar con Francia, España, Inglaterra, Italia y Alemania se aprecia que la TIA de los cinco países seleccionados fluctúa entre 515 (España) y 221 (Alemania), con un promedio ponderado para los cinco países de 350. En cuanto a los fallecidos, lidera Inglaterra con 59 por 100.000, el promedio ponderado es de 52, y en la parte inferior está Alemania con 10 (datos de la Universidad Johns Hopkins, Coronavirus Resource Center: https://coronavirus.jhu.edu/map.html).

16 CIPER. (29 de mayo de 2020). Falla pieza clave para contener el virus: acta interna del MINSAL revela graves problemas en la trazabilidad de casos. Disponible en https://ciperchile.cl/2020/05/29/falla-pieza-clave-para-contener-el-virus-acta-interna-del-minsal-revela-graves-problemas-en-la-trazabilidad-de-casos/

17 Ibid.

18 Médico Especialista en Medicina Familiar, vicepresidente del Regional Santiago del Colegio Médico. Entrevistado por el INDH el 19.06.2020.





Jaime Mañalich, el 22 de mayo declaraba, agradeciendo las sugerencias del Consejo Asesor COVID-19, que en su preocupación por el seguimiento de los casos "hay algo de validez", sobre todo por lo que está sucediendo en la Región Metropolitana. Sin embargo, descartó recurrir a la salud primaria: "Lo hemos evaluado y no es posible desde el punto de vista de la actividad que estos centros deben hacer para la consulta de distintas enfermedades que no podemos abandonar[19]. Posteriormente, y en consideración al alza de contagios y la falta de seguimiento de las personas contagiadas y sus contactos, durante la primera semana de junio la autoridad sanitaria determinó incluir formalmente a la APS en la labor de trazabilidad de los casos (MINSAL, 2020f). El 3 de junio el ministro de Salud Jaime Mañalich declaró: "Es evidente, y en la Región Metropolitana en particular, que el nivel de trazabilidad, de seguimiento de casos y sus contactos no es suficiente (...) Tenemos una trazabilidad solo del 60% y para que sea satisfactoria, es decir, que somos capaces de identificar casos activos y a sus contactos con una política efectiva de aislamiento para evitar que estas personas contagien a otros, ésta debería ser superior al 80%" (MINSAL, 2020f).

La trazabilidad en la Atención Primaria de Salud (APS)

El rol central que cumple la APS en la trazabilidad de la epidemia fue reconocido por varios de los entrevistados para este informe[20]. La atención primaria es la instancia que tiene, por definición, el manejo territorial del sistema de salud. Sus profesionales conocen la comunidad, por lo tanto, son una vía eficaz de llegar a ella. El control epidemiológico de enfermedades infecciosas y la trazabilidad de las mismas es además parte de la estructura de funciones de la APS[21].

19 Emol (25 de mayo de 2020). Los equipos de seguimiento de contagiados fueron rebasados y hubo dos problemas seguidos en la red de testeos. 25 de mayo de 2020. Disponible en https://segreader.emol.cl/2020/05/25/A/HB3Q9TJN/light?gt=142501.

20 Dr. Camilo Bass, Dra. María Paz Bertoglia, Carolina Espinoza.

21 La red de atención primaria en Chile está compuesta por 483 consultorios, 1.666 postas rurales, 218 centros comunitarios de salud familiares y 277 Servicios de Atención Primarias de

Si bien el Ministerio de Salud formalizó la incorporación de la APS a la tarea de trazabilidad el 3 de junio, esta instancia ya a inicios de abril había dado señales de redefinir su estructura y sus prioridades en función de enfrentar la pandemia. Según el Dr. Camilo Bass y Carolina Espinoza[22], estas redefiniciones se realizaron a nivel local y por iniciativa de los distintos municipios y comunas.

Sin embargo, la tarea de trazabilidad local se enfrentó a una serie de limitaciones pues solo tenían acceso a las personas contagiadas en la comuna y sus posibles contactos, mediante dos vías: la primera, a través del test PCR que desde abril comenzaron a tomar los consultorios y la segunda a través de la SEREMI que debía informar a la unidad local aquellos casos de usuarios que tenían programada una visita regular del consultorio y que eran COVID positivo. Esto implicó que no se tenía acceso al universo total de contagios en la comuna, ni menos a sus posibles contactos, pues esta era una información reservada de la SEREMI, que no se comunicaba a las diversas instancias de la atención primaria. Al respecto, el Dr. Camilo Bass señala lo siguiente: "(…) siempre tuvimos una brecha y un vacío de no poder atender y conectarse con aquellas personas que estaban en sus domicilios y que quizás necesitaban una asistencia mayor para indicarle si debía dirigirse al consultorio o un servicio de urgencia y perdimos 3 meses muy valiosos, por no acceder a esa información".

Esta situación, fue modificada a partir de la delegación, en junio, de la tarea de trazabilidad la cual comienza a reforzarse también a nivel nacional. El 15 de junio la subsecretaria Paula Daza anuncia que se aumentarán a tres los "call center" en la RM (el último de ellos se inaugura el 6 de agosto) y el 2 de julio se inaugura un "call center" en Ñuble[23].

El 2 de julio, la subsecretaria de Salud Pública hace llegar el "Protocolo de coordinación de acciones de vigilancia epidemiológica durante la pandemia COVID-19"[24]. Con fecha 11 de julio, el Ministerio de Salud[25], anuncia el traspaso de 17 mil millones de pesos para reforzar la atención y la trazabilidad en la Atención Primaria de Salud del país. Con ambos elementos, el protocolo y los recursos financieros, se concreta por parte del MINSAL la incorporación de la APS en el proceso de trazabilidad. El 21 de julio, se informa que a nivel nacional se cuenta con 3.940 trazadores, de los cuales 1.800 están en la RM[26].

El tiempo que llevó la implementación de una estrategia efectiva de trazabilidad, significó que hasta junio se sabía, aproximadamente, el origen de sólo el 60% de los contagios (La OMS y el propio MINSAL reconocían que para el control de la pandemia se requería conocer idealmente, el 90% o, al menos, el 80% de los contagios).

En consecuencia, a pesar de los avances posteriores, la implementación del proceso de trazabilidad mostró un desfase. En la práctica, su consolidación como sistema de trazabilidad sólo se concretaría cuando en algunas comunas de la Región Metropolitana ya se iniciaba la primera fase del programa de desconfinamiento[27]. En consecuencia, dada la fragilidad de este sistema a inicios de la pandemia, esta herramienta no desempeñó el rol que podría haber jugado como estrategia de prevención de la propagación del COVID-19 en nuestro país.

Detección y diagnóstico de casos positivos de COVID-19

Otro de las acciones clave para contener la expansión de los contagios se centra en la detección de casos COVID-19. De acuerdo a la OMS el método actual-

Urgencia (SAPU).

22 Dirigenta Nacional de CONFUSAM, entrevistada por el INDH el 24 de junio de 2020.

23 https://www.minsal.cl/subsecretaria-daza-inaugura-call-center-para-trazabilidad-y-residencia-sanitaria-en-visita-a-nuble/

24 Ordinario B1/N°2469 de la Subsecretaria de Salud Pública.

25 https://www.minsal.cl/minsal-entrega-17-mil-millones-para-reforzar-la-atencion-primaria-de-salud-en-el-pais/

26 https://www.minsal.cl/category/noticias/page/9/

27 La Reina, Colina, Til Til, Ñuñoa, Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura.

mente recomendado para la identificación y confirmación de los casos, es el test de reacción de polimerasa en cadena (PCR, por sus siglas en inglés). En lo que sigue, se describe el número de exámenes realizados y su evolución en el tiempo, incorporando cifras que permiten dar cuenta del esfuerzo estatal en el aumento de test PCR, como también la evolución de la tasa de positividad en los resultados de detección del virus en la población. Posteriormente, se analiza la cobertura de los test de diagnóstico y se indican los tiempos promedio en la entrega de los resultados de los test PCR. Por último, se incorporan los índices de exámenes procesados por instituciones públicas y privadas, relacionados al sistema previsional de salud.

Número de test y evolución en el tiempo

Según datos reportados por el Ministerio de Salud (MINSAL), al 1 de abril se registraban 38.040 exámenes informados de PCR, realizados por el Instituto de Salud Pública (ISP), hospitales públicos y privados. Después de ochenta días, hubo un aumento exponencial en los exámenes aplicados, pues con fecha 20 de junio se habían realizado un total de 943.593 exámenes y al 25 agosto esta cifra llegaba a un total de 2.333.516 test PCR. Ver tabla 8.

Tabla 8.
Número de test realizados entre el 1 de abril y el 31 de agosto de 2020

	EXÁMENES REALIZADOS	% TOTAL
Instituto de Salud Pública	115.649	5,0%
Hospitales públicos	1.071.583	45,9%
Privados	1.146.284	49,1%
	2.333.516 (Agosto de 2020)	**100%**

Fuente: MINSAL

El testeo realizado a partir de marzo de 2020, ha permitido conocer el avance de la pandemia, pudiendo establecerse la tasa de positividad[28], que es un indicador importante para conocer cómo ha evolucionado el contagio del COVID-19 en la población de nuestro país. En este sentido, previo al 30 de abril, el índice de positividad en el resultado de los exámenes PCR era inferior al 12%, mientras que, al 20 de junio, el porcentaje supera el 30%. Con fecha 15 de junio de 2020, el ministro de Salud, Enrique Paris, señalaba que la Región Metropolitana había alcanzado un *peak* de 40%, al igual que Antofagasta[29]. A partir del mes de julio los índices de positividad comienzan a descender en gran parte del país, aunque no en todas las regiones, ni de igual forma.

A partir de información disponible en la página web de *i*COVID CHILE, se presenta un gráfico sobre los casos positivos en el país, desde el 1 de abril al 21 de agosto. Este gráfico permite observar la positividad de casos alcanzada en el pais en diferentes meses. A su vez, no solo se puede ver la curva que esta positividad presenta, sino también analizar si las medidas de cuarentena lograron prevenir la expansión de la pandemia.

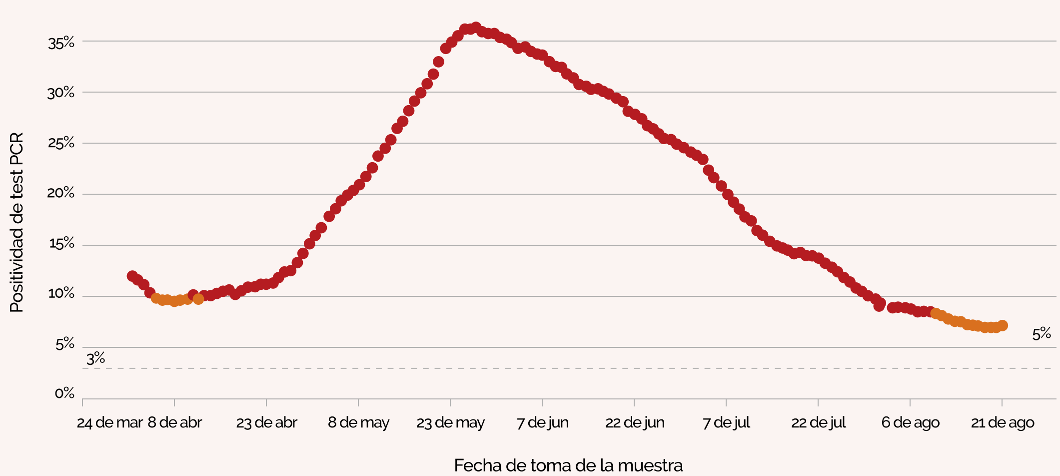
28 La tasa de positividad refiere a la cantidad de exámenes que dan positivo al virus COVID-19. Esta tasa se calcula como la razón entre el número de casos confirmados y el número de exámenes PCR realizados en un intervalo de tiempo dado. Mayor detalle en: (CIPER. (13 de junio de, 2020). El desastre está aquí. Disponible en https://ciperchile.cl/2020/06/13/el-desastre-esta-aqui/

29 El Mercurio (15 de junio de 2020). Paris busca acelerar entrega de resultados de test PCR con software de acceso a distancia. Disponible en http://digital.elmercurio.com/2020/06/15/C/GM3Q9BI9

Gráfico 10.

Fecha 1/4/2020 a 21/8/2020

Positividad Test PCR (%) nacional



Fuente: ICOVID CHILE

El 1 de abril la positividad alcanzó a un 12%, lo que ya era un signo de alarma respecto del nivel de contagios que alcanzaba nuestro país; al 13 de mayo esta positividad había llegado al 18%, de tal manera que las llamadas cuarentenas dinámicas no habían sido capaces de mitigar el avance de la pandemia. El 15 de mayo se decreta cuarentena total en la RM, que es la región más afectada por el COVID-19. El 26 de mayo, la positividad a nivel nacional alcanza a un 36%. Hasta el 16 de junio, es decir, a casi un mes de establecida la cuarentena total en un alto número de ciudades y comunas[30], la positividad fue superior al 30%. Estos índices de positividad, comienzan a disminuir y al 22 de agosto, el índice de positividad llegó al 7% a nivel nacional.

Examen de diagnóstico PCR

Como ya señalamos, a partir del 3 de junio de 2020, la autoridad sanitaria declaró que enfocaría su estrategia de prevención en la labor de la Atención Primaria de Salud (APS) para mejorar la efectividad de la detección, la trazabilidad y el aislamiento de los casos, aumentando el número de test y acortando el período de espera de los resultados. El aumento del testeo es una de las recomendaciones de la OMS que ha enfatizado a los Estados, a fin de conocer la real expansión de la epidemia en cada país, por lo cual el aumento del testeo en Chile resulta muy positivo.

En cuanto a la cobertura de los exámenes de diagnóstico, el Consejo Asesor COVID-19 ha sugerido adoptar el indicador de la OMS de al menos una muestra por cada 1.000 habitantes por semana en cada municipio, meta que, junto a otros criterios, permitiría proceder al desconfinamiento.

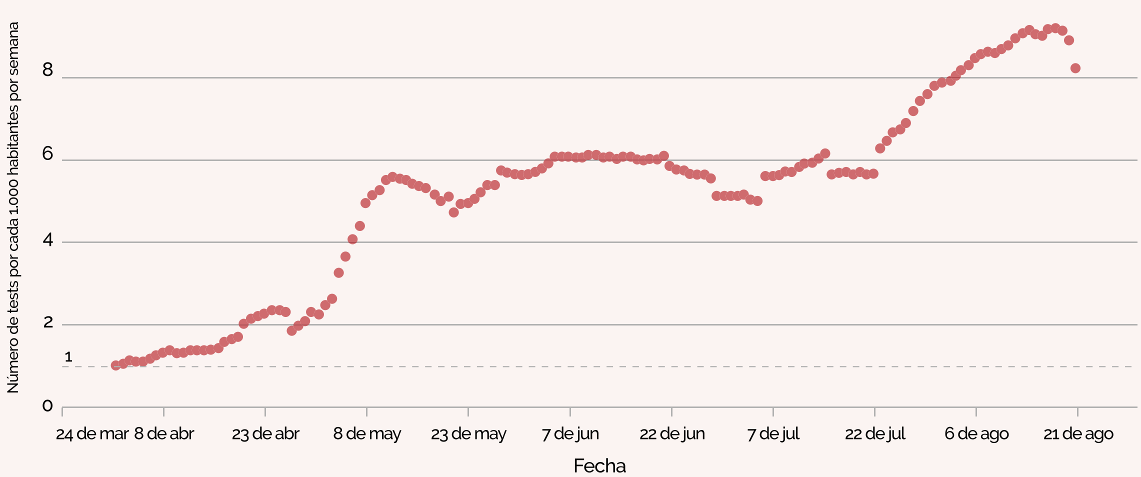
En el gráfico 11 detalla el número de test PCR realizado por cada 1.000 habitantes a partir del 1 de abril hasta agosto de 2020.

30 12 ciudades y 37 comunas de la Región Metropolitana.

Gráfico 11.

Fecha 1/4/2020 a 21/8/2020

Cantidad de test por cada 1.000 habitantes por semana*



*En este indicador no se diferencian umbrales, por eso hay un único color en toda la curva

Fuente: ICOVID CHILE

En el gráfico 11 se puede apreciar que en la semana del 14 de agosto se alcanza el *peak* de test realizados por cada 1.000 habitantes, alcanzando la cifra de 9.160; esta cifra baja en la semana del 21 de agosto, efectuándose 8.253 test PCR, es decir una disminución del 9,9%.

Por otra parte, algunos especialistas reconocen la necesidad de adoptar una estrategia proactiva para el testeo de la población. Un artículo publicado en un medio de comunicación indicaba: "no estamos llegando a tiempo. Y no estamos llegando donde debemos. Los testeos se siguen haciendo 'bajo demanda' y, principalmente, en urgencias y consultorios. Aún no salimos a buscar al virus, por lo que básicamente el testeo está sirviendo para encontrar enfermos y darles tratamiento, aunque tardíamente. Pero no permite seguir la evolución del contagio, ni realizar modelos predictivos"[31].

Asimismo, la epidemióloga Ximena Aguilera, vocera del Consejo Asesor COVID-19, en entrevista a un medio de prensa, explicó la estrategia que se recomendó en la mesa: la búsqueda de casos para cortar la cadena de transmisión, acercar el diagnóstico a las personas y "peinar el territorio en los lugares donde hay mayor riesgo de hacinamiento"[32] y, según los casos activos que hay en las cercanías.

En concordancia con los especialistas citados, el nuevo ministro de Salud, Enrique Paris, quien asumió la cartera el 13 de junio de 2020, anunció el 26 de ese mes, que a contar de julio se tomarían medidas para alcanzar un testeo masivo, llegando a las personas en las cercanías de sus domicilios para aumentar los exámenes PCR, y realizando un trabajo conjunto con el Ministerio de Ciencia. Tecnología, Conocimiento e Innovación. Es así como el Ministerio de Salud señalaba[33] que para llevar a cabo la estrategia se requiere que todos los actores claves como son las SEREMI de salud en conjunto con los directores de los Servicios de Salud, los directivos de los centros de APS y los equipos locales implementen la estrategia de acuerdo con el perfil epidemiológico y el análisis de riesgo comunitario, priorizando grupos de riesgos y zonas de mayor vulnerabilidad.

Esta estrategia, denominada BAC (Búsqueda Activa de Casos) comenzó a funcionar el 6 de julio en la Región Metropolitana y el 15 de julio se informaba que ya se habían realizado casi 1.000 visitas, de las cuales un 23% había ingresado a residencias sanitarias por no contar con las condiciones seguras para aislarse en sus hogares. Se indicaba, además, que estas búsquedas no son aleatorias y se basan en la información epidemiológica en donde entrega la mayor cantidad de casos[34].

Sin embargo, en un artículo publicado en un medio de prensa[35], dos epidemiólogos manifestaban sus aprensiones respecto de la estrategia BAC, indicando que el 80% de reducción que tiene la RM es producto de una peor búsqueda de casos y que parte de este problema se debe a una política que el gobierno ha llamado "búsqueda activa de casos".

Para estos profesionales solo es posible evaluar el testeo de la población general, cuando es guiado por los esfuerzos de trazabilidad, testeando personas sintomáticas y/o contacto estrecho. Además, señalan que:

> La BAC debiera enfocarse exclusivamente entre personas relacionadas a casos positivos reportados, por ejemplo, lugares de trabajo, familiares; o búsqueda en lugares con poblaciones cerradas como casas de reposo, hogares de menores, cárceles; o personas de riesgo como trabajadores de la salud. Sin embargo, lo que se está haciendo incluye ofrecer el test en lugares de afluencia de público (ferias, salas de espera de centros de salud, trabajadores de empresas). Todas ellas personas con baja probabilidad de estar contagiados.

31 CIPER (13 de junio de 2020). El desastre está aquí. Disponible en https://ciperchile.cl/2020/06/13/el-desastre-esta-aqui

32 Clínicas de Chile (26 de junio de 2020). En la búsqueda de los COVID-19. Disponible en http://www.clinicasdechile.cl/noticias/en-la-busqueda-de-los-covid-19/

33 https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/07/Estrategia-Testeo-Trazabilidad-y-Aislamiento.pdf

34 https://www.minsal.cl/subsecretaria-daza-entrega-balance-de-busqueda-activa-para-residencias-sanitarias/

35 https://ciperchile.cl/2020/08/23/pasan-las-semanas-seguimos-ciegos/

La estrategia denominada BAC (Búsqueda Activa de Casos) comenzó a funcionar el 6 de julio en la Región Metropolitana y el 15 de julio se informaba que ya se habían realizado casi 1.000 visitas



Esto significa que, de acuerdo a estos profesionales, la estrategia no es adecuada pues utiliza un criterio aleatorio para la búsqueda y no se orienta a testear a los grupos de mayor riesgo, como los contactos de las personas diagnosticadas y zonas de mayor vulnerabilidad, con índices altos de hacinamiento.

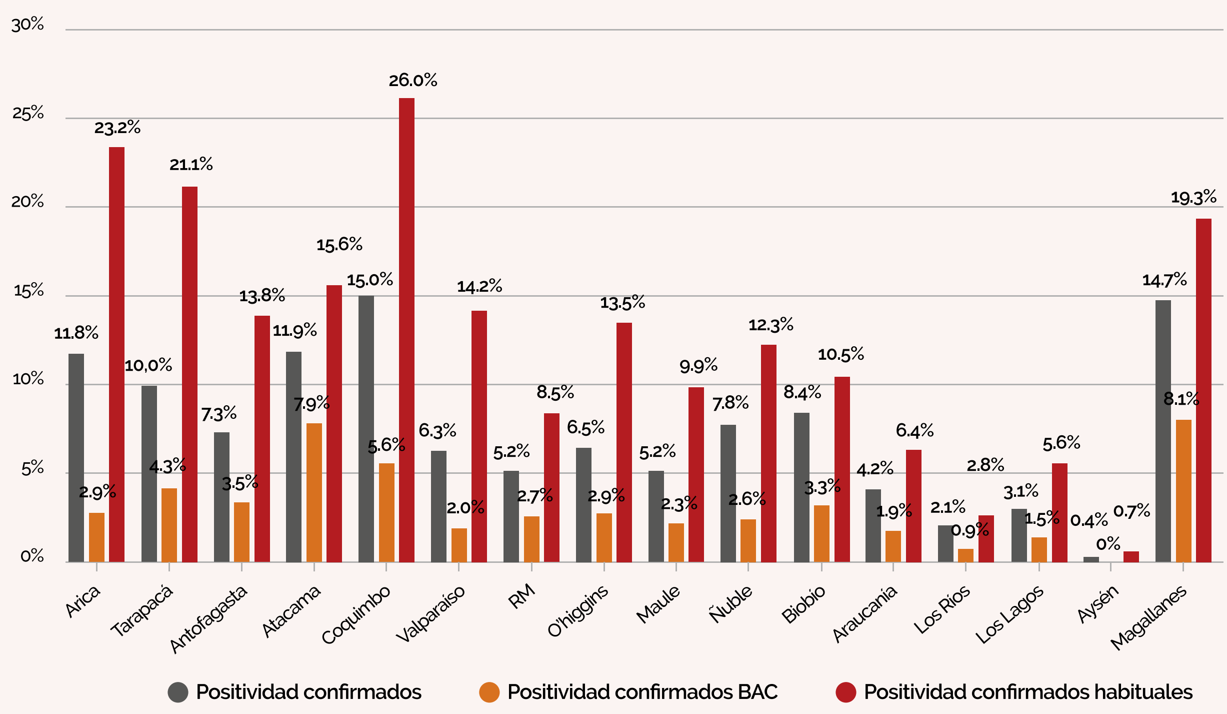
A continuación, se presenta el gráfico 12 elaborado por Espacio Público[36], donde se muestra el índice de positividad por exámenes habituales de PCR y el índice de positividad bajo la estrategia BAC. Este gráfico ratificaría las aprensiones señaladas por los epidemiólogos citados en los párrafos precedentes, en relación a que los índices de positividad de los test tomados con la estrategia BAC son más bajos que los tomados de acuerdo a las estrategias habituales (tomados en consultorios u otros servicios públicos y en el sistema privado de salud). Es decir, los exámenes BAC estarían haciendo bajar el promedio total de positividad.

36 Informe COVID-19 de Espacio Público del 27 de agosto de 2020

Gráfico 12.

Desagregación tasa de positividad, confirmados habituales y confirmados BAC, por región

Semana del 17 al 23 de agosto



Fuente Espacio Público

Tiempo promedio entrega de resultados de exámenes de diagnóstico PCR

La OMS ha recomendado que para lograr un estado estable de bajo nivel de transmisión o de ausencia de transmisión, se requiere, entre otros factores, fortalecer las capacidades del sistema de salud público, de manera que los resultados de las pruebas sean entregados dentro de las 24 o 48 horas siguientes a la toma de muestras (OMS, 2020).

De acuerdo a la información levantada por el INDH, a través de entrevistas a especialistas, estos/as sostenían que, a junio de 2020, existía un extenso retraso en la entrega de los resultados de los exámenes PCR. En este ámbito, las palabras de María Paz Bertoglia[37], vicepresidenta de la Sociedad Chilena de Epidemiología y académica de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, exponen la situación:

> Falta mejorar la oportunidad de confirmación, ya que hay un porcentaje muy importante todavía de personas que son confirmadas 14 días después de haberse tomado el test, es decir, pasaron todo su período de incubación e infectante sin saber que eran positivos y por tanto sin posibilidad de optar a una licencia médica, sin haber sido confirmados por el Ministerio de Salud y por tanto poniendo en riesgo a toda la población que los rodeaba cuando ellos se hicieron el test, solo que no recibieron a tiempo el resultado. Son dos indicadores que deben mejorar, el de la positividad y mejorar la confirmación.

La información publicada por Espacio Público, a partir de cifras proporcionadas por el MINSAL, detalla el retraso promedio por semana a partir de abril hasta la semana del 1 al 7 de junio. En la tabla que se presenta a continuación, se observa que la entrega con menor retraso se dio en la semana del 20 al 26 de abril con 4 días, mientras que, el mayor retraso en la entrega de resultados se focaliza en la semana del 25 al 31 de mayo, teniendo un retraso promedio de 9,5 días, el cual disminuye a 9 días en la semana del 1 al 7 de junio.

37 Magíster en Epidemiología, Universidad Católica. Doctoranda en Salud Pública, Universidad de Chile. En entrevista al INDH realizada el 23 de junio de 2020.

Tabla 9: Retraso en reportar resultados de examen PCR.

RETRASO CRECIENTE EN REPORTAR RESULTADOS DE LOS TESTS

	Semanas transcurridas desde primeros síntomas a reporte del test						Retraso promedio
Semana	0	1	2	3	4	5 o más	días
13 a 19 de abril	**51,0%**	**38,8%**	**5,9%**	**2,7%**	**0,8%**	**0,8%**	**4.3**
20 a 26 de abril	**52,3%**	**38,6%**	**6,4%**	**1,4%**	**0,4%**	**0,7%**	**4.0**
27 a 3 de mayo	**50,8%**	**40,8%**	**5,8%**	**1,3%**	**0,6%**	**0,7%**	**4.1**
4 a 10 de mayo	**40,0%**	**52,4%**	**5,9%**	**0,7%**	**0,2%**	**0,8%**	**4.6**
11 a 17 de mayo	**26,7%**	**61,9%**	**9,8%**	**0,9%**	**0,4%**	**0,3%**	**6.0**
18 a 24 de mayo	**18,5%**	**51,7%**	**22,6%**	**6,0%**	**0,5%**	**0,7%**	**8.1**
25 a 31 de mayo	**15,0%**	**46,7%**	**25,3%**	**9,7%**	**2,6%**	**0,7%**	**9.5**
1 al 7 de junio	**15,1%**	**47,2%**	**27,8%**	**7,2%**	**1,3%**	**1,4%**	**9.0**

Publicado en el Informe de Espacio Público del 10 de junio, 2020.
Fuente: Espacio Público

Desgraciadamente, no fue posible obtener la información del tiempo promedio de espera de resultados de test PCR, desde última fecha reportada en la tabla 9 , dado que esta información no es pública, es decir, no está consignada en los informes epidemiológicos que semanalmente publica el MINSAL, ni tampoco en informes de otros organismos del Estado; ni en instancias como ICOVID 19 CHILE o Espacio Público. Sin embargo, cabe destacar que hasta la fecha que se logró reportar, los tiempos de espera excedían el tiempo recomendado por la OMS, es decir, que la notificación a las personas contagiadas no fuera superior a las 48 horas.

Medidas de aislamiento: cuarentenas

La OMS (2020) ha señalado que frente a la transmisión masiva del virus que produce la enfermedad COVID-19, los Estados pueden adoptar medidas excepcionales para contener el contagio, con el objetivo de regresar a un estado estable de bajo nivel de transmisión o la ausencia de ésta. Para el caso de Chile, un aspecto central de la estrategia preventiva ha sido la implementación de cuarentenas[38].

Para decretar una cuarentena, los criterios que ha definido la autoridad sanitaria en Chile son la cantidad de casos activos que son capaces de transmitir la infección, el aumento en la incidencia de casos activos, la concentración de estos por km² y la capacidad asistencial de la red de salud para sostener estos casos (MINSAL, 2020g). Considerando estos criterios, el Ejecutivo fue aplicando progresivamente la medida de cuarentena a nivel nacional, alcanzando según el Ministerio de Salud (2020h), 63 comunas en cuarentena y más de 9 millones de personas en confinamiento[39]. Las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de Antofagasta se han presentado como las zonas en situación más crítica de contagios a lo largo del país.

La Región Metropolitana experimentó, entre el 26 de marzo y 15 de mayo, la medida de cuarentenas dinámicas, estrategia en que algunas comunas o sectores de éstas entran o salen de cuarentena, dependiendo de la situación epidemiológica de las localidades (MINSAL, 2020i). Dentro de estas siete semanas, los casos totales confirmados por el virus ascendieron a 39.542 a nivel nacional, siendo un 74% de los casos pertenecientes a la Región Metropolitana. Así, durante el período de cuarentenas dinámicas metropolitano, los casos aumentaron de 746 a 29.276 en Santiago, alza que muestra la escasa efectividad de las medidas implementadas durante ese período.

A partir del aumento de los casos totales de contagio, tanto a nivel nacional como metropolitano, y del aumento de la cifra diaria de fallecidos por COVID-19 en Chile hasta esa fecha[40], el Ministerio de Salud comunicó que a partir del 15 de mayo la Provincia de Santiago entraría en cuarentena total, sumando aduanas sanitarias para limitar el tránsito y disminuir el riesgo de propagación hacia áreas aledañas de la provincia (SERNATUR, 2020). Al ejecutar esta medida, la autoridad sanitaria señaló que ésta fue implementada en el momento oportuno según los datos epidemiológicos; agregando que el haber implementado una cuarentena antes del 15 de mayo, cuando

38 La cuarentena es una medida de salud pública que tiene por fin disminuir la velocidad de propagación del COVID-19 en determinada comunidad. Es una herramienta, mediante la cual la autoridad sanitaria aísla a una determinada población con alta concentración de casos positivos de COVID-19, de modo de reducir la posibilidad de contacto con población sin contagio, a la que puedan transmitir el coronavirus. La cuarentena se materializa en la obligación de las personas sujetas a la medida de no salir de sus domicilios habituales por el lapso que la autoridad disponga. https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/

39 Del total nacional de comunas en confinamiento, 46 comunas pertenecen a la Región Metropolitana (toda la provincia de Santiago más las comunas de Peñaflor, Puente Alto, San Bernardo, Padre Hurtado, Buin, Lampa, Colina, El Monte, Talagante, Calera de Tango y las zonas urbanas de Melipilla, Curacaví, Til Til y San José de Maipo), 6 comunas a la Región de Valparaíso (comunas de San Felipe, Los Andes, Valparaíso, Viña del Mar, San Antonio y Quillota), 4 comunas a la Región de Antofagasta (comuna de Calama y zonas urbanas de Antofagasta, Mejillones y Tocopilla), 3 comunas de la Región de O'Higgins (comunas de Rancagua, Machalí y Graneros), 3 comunas de la Región de Tarapacá (comunas de Iquique, Alto Hospicio y zona urbana de Pozo Almonte.) y la comuna de Curicó perteneciente a la Región del Maule.

40 CNN Chile (15 de mayo de 2020). Chile registra la mayor cifra diaria de muertos por COVID-19 y el Gran Santiago se prepara para la cuarentena total. Disponible en https://www.cnnchile.com/coronavirus/minuto-a-minuto-coronavirus-chile-14-de-mayo_20200515/

había menos casos, no tenía sentido pues hubiera provocado más daños que beneficios (MINSAL, 2020j).

Efectividad de las cuarentenas dinámicas

Respecto a la efectividad de las cuarentenas dinámicas implementadas para contener el contagio, Christian García[41], docente del Magíster en Salud Pública de la Universidad de Santiago de Chile (entrevistado especialmente para este informe), señaló que el diseño de las cuarentenas dinámicas resulta difícil de gestionar en una ciudad con el grado de movilidad intercomunal que tiene la Región Metropolitana, y además, es una estrategia compleja desde el punto de vista comunicacional pues no se entrega un mensaje simple y de fácil comprensión a la ciudadanía.

Por su parte, María Paz Bertoglia, añade que, a diferencia de las cuarentenas descritas por la epidemiología, la estrategia de las cuarentenas dinámicas no contaba con precedentes exitosos o evidencia científica respecto a su efectividad, careciendo entonces de criterios claros en términos del número de casos para decretarlas o levantarlas en determinadas áreas[42]:



María Álvarez

Persona en situación de calle, Antofagasta

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

41 Médico de la Universidad de Chile. Doctor en Salud Pública de la Universidad de Pittsburgh. Entrevistado por el INDH el 25 de junio de 2020.

42 En relación a este punto, la experiencia internacional muestra que las cuarentenas (no dinámicas, como se implementó en Chile), es decir la restricción del desplazamiento y del contacto entre las personas, son efectivas para enfermedades con las características del COVID 19, básicamente enfermedades transmisibles por vía respiratoria. Existen experiencias positivas en el pasado, por ejemplo, para la epidemia de h1n1 (Miyaki K, Sakurazawa H, Mikurube H, Nishizaka M, Ando H, Song Y, Shimbo T. An effective quarantine measure reduced the total incidence of influenza A H1N1 in the workplace: another way to control the H1N1 flu pandemic. J Occup Health. 2011;53(4):287-92. doi: 10.1539/joh.10-0024-fs. Epub 2011 May 18. PMID: 21597235.) o para el SARS 2003 que, en ausencia de una vacuna, tuvo particular importancia en la efectividad del control (Gian Franco Gensini, Magdi H. Yacoub, Andrea A. Conti, The concept of quarantine in history: from plague to SARS, Journal of Infection, Volume 49, Issue 4, 2004, Pages 257-261, ISSN 0163-4453, https://doi.org/10.1016/j.jinf.2004.03.0029).
Por estos antecedentes la estrategia de cuarentena, con la lógica de lockdown, fue la que desde un inicio se presentó como la alternativa lógica (Medeiros de Figueiredo A, Daponte Codina A, Moreira Marculino Figueiredo DC, Sáez M & Cabrera León

"Fue una estrategia bastante *sui generis*, porque no había evidencia científica que respaldara esa forma de generar una cuarentena, por lo tanto, creo que fue muy... No sé cómo decirlo, muy particular. Cuando se genera una política pública basada no en evidencias sólidas, sucede lo que nos sucedió a nosotros. (...) Por supuesto que la cuarentena dinámica no funcionó y no tuvo el efecto que se esperaba, que era la reducción de la movilidad de las personas y no evitó entonces una transmisión del virus. Nunca entendimos, desde la academia, cuáles eran los umbrales para decretar o dejar de tener una cuarentena en sectores tan particulares... Porque teníamos comunas divididas por la mitad, cuando de una calle para arriba estaba en cuarentena, una calle para abajo ya no estaba en cuarentena".

Efectividad de las cuarentenas y su relación con las desigualdades estructurales y los determinantes sociales de la salud

Pese a la implementación de cuarentenas el porcentaje de positividad del COVID-19 siguió en aumento hasta mediados del mes de junio, dejando al descubierto que las cuarentenas no lograron los efectos esperados a la velocidad que se esperaba. En ese sentido, si bien el objetivo del confinamiento es justamente disminuir el movimiento de las personas en el espacio público, y con ello la posibilidad de interacción y transmisión comunitaria del virus, la movilidad en las distintas ciudades no disminuyó considerablemente (MOVID-19, 2020), pese a las medidas de apoyo económico implementadas por el Estado para lograr que la población pudiese cumplir con las medidas de confinamiento, tales como: ingreso familiar de emergencia (IFE), subsidio ingreso mínimo garantizado, caja con alimentos y el Plan Solidario de Conectividad[43].

¿Cuáles serían los factores que explicarían por qué la movilidad no disminuyó significativamente? Aquí los factores socioeconómicos resultan un elemento central, los cuales se traducen en las determinantes sociales de la salud. La Organización Mundial de la Salud define los determinantes sociales de la salud como "las circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana. Estas fuerzas y sistemas incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos. Las condiciones anteriores pueden ser altamente inequitativas y dar lugar a diferencias en los resultados en materia de salud"[44].

En el caso de la Región Metropolitana, la movilidad observada informa acerca de la incidencia de determinantes sociales en la efectividad de las cuarentenas (MOVID-19,2020; ISCI, 2020a, 2020b). Si bien el cierre de colegios a nivel regional fue una medida que atenuó la movilidad de la población en la Región Metropolitana, el ciclo de cuarentenas dinámicas trajo consigo cambios muy heterogéneos en la movilidad. Así lo señala el Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería[45] (2020), el cual planteó que el período de cuarentenas dinámicas mostró una fluctuación en la movilidad de la población en la Región Metropolitana. Ésta varió drásticamente de acuerdo con los factores socioeconómicos de cada comuna; de esta manera, las comunas de altos ingresos económicos disminuyeron hasta un 45% la movilidad en el período de cuarentena dinámica -incluso posterior al confinamiento de estos sectores-, mientras que en comunas de ingresos más bajos la movilidad se redujo en torno al 20%.

En ese sentido, en una entrevista a un medio de comunicación[46], el doctor José Antonio Muñoz, especialista en etología humana y psicología evolucionaria de la Universidad de Playa Ancha (UPLA), señaló que "desde las clases socioeconómicas más desprotegidas, es difícil pedirle a la gente que se quede en la casa, ya que la gran mayoría de ellos vive al día y con trabajos informales".

A. Impact of lockdown on COVID-19 incidence and mortality in China: an interrupted time series study. [Preprint]. Bull World Health Organ. E-pub: 6 April 2020. doi: http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.256701).

43 Las medidas económicas adoptadas por el Gobierno, se desarrollan en extenso en el capítulo Efectos de la pandemia en el ámbito laboral.

44 https://www.who.int/social_determinants/es/

45 ISCI agrupa a un conjunto de investigadores de la Universidad de Chile y de otras universidades.

46 https://www.cnnchile.com/coronavirus/por-que-chilenos-no-respetan-cuarentena_20200402/

Por otra parte, el profesor Nicolás Ayala, de la Universidad de Talca, advirtió que poco más de la mitad de los trabajadores (53,1%) gana menos de 400 mil pesos y el 38,9% de los trabajadores tiene contratos precarios o no los tiene. En ese contexto, el docente sostuvo que "las condiciones materiales a las que estamos apostando a partir de la protección social del Estado son bastante precarias en términos que no se generan las condiciones económicas ni laborales para que las personas puedan permanecer en su hogar"[47].

Así también, la académica Alejandra Rodríguez del Departamento de Nutrición y Salud Pública de la Universidad del Biobío, señalaba: "el modo en que las personas hacen frente a la pandemia dependerá directamente de las condiciones de vida y de trabajo, como el acceso a los servicios de atención de salud, nivel educacional, vivienda, calidad de la alimentación, estilos de vida, redes de apoyo, entre otros factores"[48].

En los gráficos 13 y 14, se puede identificar una tendencia clara en los porcentajes de movilidad de acuerdo con la comuna y su situación de vulnerabilidad[49]. En las comunas con menores índices de vulnerabilidad, la curva de movilidad decrece sustantivamente dentro del período de cuarentena dinámica y esta baja se mantiene en los meses de implementación de la cuarentena total. En las comunas con mayores índices de vulnerabilidad, en cambio, se observa que las cuarentenas no tuvieron un efecto sustantivo en la disminución de la movilidad habitual de la población, pues el flujo de salida de los hogares hacia otras comunas se mantiene similar al período de marzo, previo a la implementación de cuarentenas. Por ello, se observa que la posibilidad de permanecer en confinamiento está asociada directamente a determinantes sociales, incluso desde los períodos de cuarentena total establecidos para toda la región, pues solo las personas con mejores y más estables ingresos pueden integrar la restricción de la cuarentena a su vida diaria. Las comunas con menor porcentaje de hogares vulnerables son: Ñuñoa, Providencia, Las Condes, Vitacura y Santiago. Mientras las comunas con mayor porcentaje de hogares vulnerables son: San Ramón, Lo Espejo, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y La Granja.



47 https://www.utalca.cl/noticias/panel-reviso-determinantes-sociales-del-covid-19-y-sus-efectos/

48 http://noticias.ubiobio.cl/2020/07/07/academica-ubb-expuso-sobre-determinantes-sociales-y-desarrollo-del-covid-19/?print=print

49 La relación entre vulnerabilidad socioeconómica e impacto de la pandemia se aprecia también en relación con las variables: "número de contagios" y "número de muertes" por Covid-19. Al respecto ver los gráficos sobre el punto que se presentan en la primera parte de este informe.

Gráfico 13 [50]*:*

Índice de Movilidad Interna en Santiago

Promedio de las 5 comunas más y menos vulnerables de Santiago

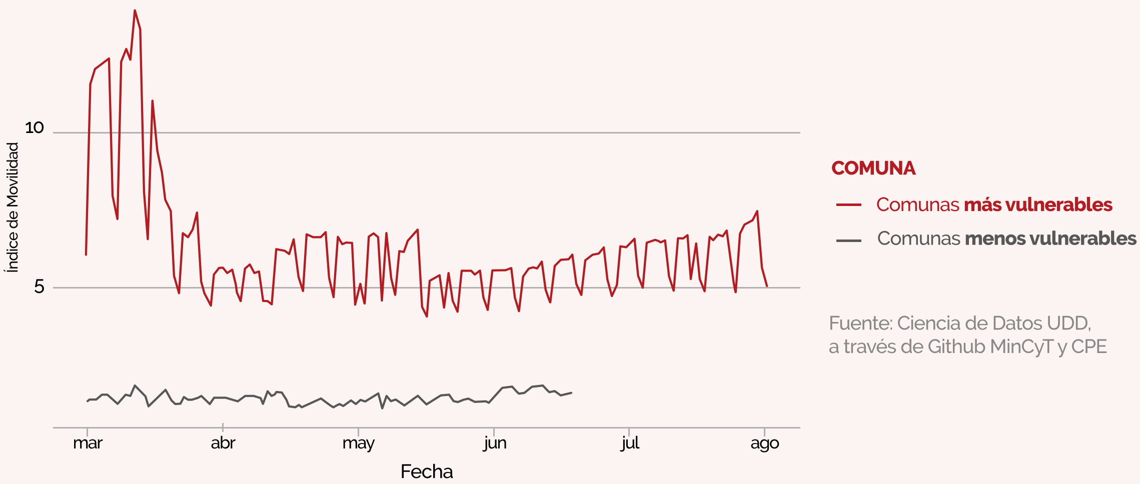
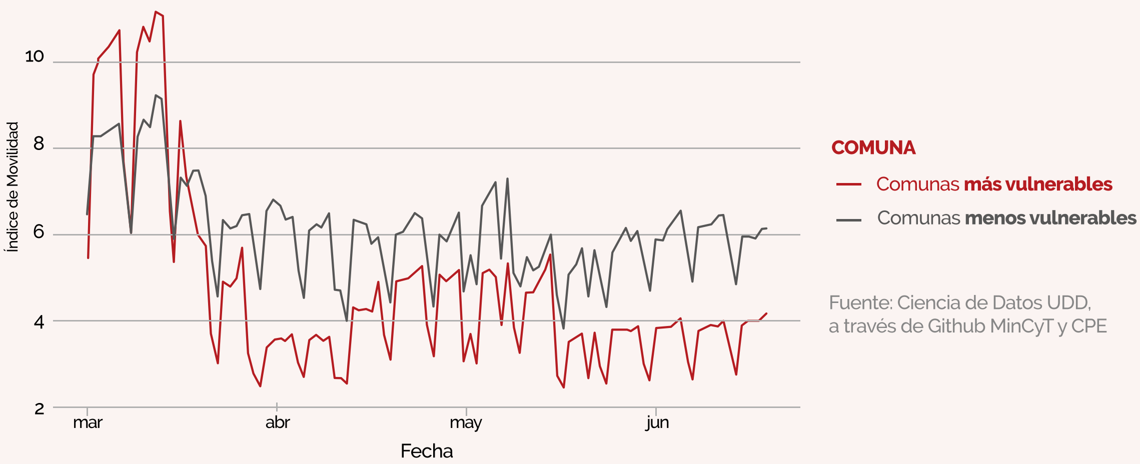


Gráfico 14.

Índice de Movilidad Externa en Santiago

Promedio de las 5 comunas más y menos vulnerables de Santiago



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UDD

50 Movilidad interna es intra comunal (viajes dentro de la misma comuna) y movilidad externa es inter comunal (viajes entre comunas y regiones).

El informe del Monitoreo Nacional de Síntomas y Prácticas COVID-19 de Chile (MOVID-19, 2020) sobre movilidad de las personas en contexto de crisis sanitaria, dio a conocer que las personas con mayores niveles de educación formal salen menos de sus hogares a lo largo de la pandemia, probablemente por una mayor posibilidad de adaptar su actividad laboral a teletrabajo, realizar compras por internet, entre otros; mientras que personas sin educación profesional presentan más salidas desde sus hogares, debido a estar insertos en escenarios de mayor precariedad laboral. A su vez, el informe MOVID-19 (2020) sobre movilidad señala que tanto la frecuencia de salidas a trabajar como el uso del transporte público están directamente vinculados al nivel educacional de las personas. De esta manera, los resultados de movilidad muestran una relación significativa entre "la medida de cuarentena" y la "expresión socioeconómica del territorio", generando con ello resultados heterogéneos a nivel nacional. La medida evidenció las desigualdades sociales pues las comunas con mayores índices de pobreza son aquellas en que la reducción de la movilidad fue menor, demostrando que lograr un confinamiento efectivo requiere de medidas de apoyo económico para que las personas puedan subsistir sin salir de sus hogares.

Tomando en consideración que los grupos socioeconómicos más pobres en Chile tienen la característica de concentrarse socio espacialmente[51], se observa que el abordaje de esta estrategia ha carecido de una mirada territorial. En línea con los principios que declara la CIDH (2020), una política adecuada para el contexto debiera aproximarse bajo un encuadre amplio e integral, comprendiendo que una respuesta adecuada a la crisis sanitaria y las condiciones de vida de las personas requieren tanto una apertura a las reclamaciones del derecho a la salud, que respete el derecho a la igualdad y no discriminación, como también la incorporación de cuestiones esenciales como el derecho a condiciones adecuadas de vida. Esta evidencia permite, una vez más, calibrar la importancia de gestionar el impacto de la pandemia atendiendo a la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos.

Desconfinamiento: Plan Paso a Paso

El 28 de julio, siete comunas de la Región Metropolitana iniciaban la fase 2[52], denominada de transición, que corresponde a una de las cinco etapas del Plan de desconfinamiento "Paso a Paso", establecido por el Gobierno para el levantamiento gradual de las medidas de confinamiento de la población del país. Con anterioridad, el 8 de julio, el ministro de Salud Enrique Paris anunciaba que iniciaba el desconfinamiento gradual en las regiones de Aysén y Los Ríos, donde la tasa de incidencia de casos era, a esa fecha, la más baja de todo Chile.

El desconfinamiento implica una serie de desafíos a fin de evitar un rebrote de la pandemia, con las graves consecuencias de salud y sociales que esto puede implicar. Al respecto son los indicadores epidemiológicos, de los sistemas de salud y de la trazabilidad los que resultan centrales para tomar la decisión de desconfinar o permanecer con la medida de cuarentena.

En ese sentido, la OMS ha recomendado un desconfinamiento de forma gradual y ha señalado indicadores que pueden orientar a la toma de decisiones, estableciendo tres tipos de criterios, con sus correspondientes indicadores:

51 Camilo Arriagada Luco, 2019: "La investigación sobre Segregación socio espacial en Chile". https://www.researchgate.net/publication/332514455_La_investigacion_sobre_Segregacion_socio_espacial_en_Chile; Joseph Münzenmayer Henríquez, 2017: "La expansión urbana y la segregación socio-espacial en Santiago. Dimensiones territoriales del fenómeno contemporáneo", en revistas.academia.cl ; Colegio de Arquitectos de Chile, 2017: "Las comunas de Santiago con mayor segregación urbana" http://colegioarquitectos.com/noticias/?p=16770 ; Hernán Ortega Castillo, 2016: "La deuda de Chile: segregación, desigualdad y seguridad". https://invi.uchilefau.cl/la-deuda-de-chile_segregacion-seguridad-desigualdad/ ; Jaime Aymerich, 2004: "Segregación Urbana y Políticas Públicas con Especial Referencia a América Latina", en revistadesociologia.uchile.cl; Francisco Sabatini, 2003: "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina" https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-segregaci%C3%B3n-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

52 La Reina, Colina, Til Til, Ñuñoa, Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura.

1) Epidemiológicos, que apuntan a evaluar el nivel de control del brote, es decir, el número efectivo de reproducción menor a 1 en forma sostenida (Re)[53], durante al menos dos semanas.

- Disminución de al menos el 50% durante un período de tres semanas desde el último valor máximo y disminución constante de la incidencia observada de casos confirmados y probables.
- Menos del 5% de las muestras analizadas dan positivo para COVID-19 al menos durante las dos últimas semanas, siempre y cuando la vigilancia de casos sospechosos sea integral..
- Al menos el 80% de los casos pertenece a las listas de contactos y se puede vincular a conglomerados identificados.
- Disminución del número de fallecimientos entre los casos confirmados y probables al menos durante las tres últimas semanas.
- Disminución constante del número de hospitalizaciones e ingresos en la UCI de casos confirmados y probables al menos durante las dos últimas semanas.

2) De sistema de salud, que evalúan la capacidad del sistema para enfrentar un eventual rebrote de casos de COVID-19. En este punto el indicador clave es que el número de casos que requieren hospitalización es menor que la capacidad máxima de camas en hospitales y UCI del sistema de salud. Esto implica que esté ocupado como máximo el 80% del sistema de salud.

3) De vigilancia epidemiológica, que miden la capacidad del sistema de vigilancia para detectar y gestionar los casos y sus contactos, e identificar un rebrote de caso. Esto implica que se pueden identificar y notificar los casos nuevos e incluir sus datos en el análisis epidemiológico en un plazo de 24 horas. Así también, que se puede aislar al 90% de los casos sospechosos y estos son confirmados, o se les da el alta, en un plazo de 48 horas desde la aparición de síntomas.

Además, se requiere que se puedan rastrear los contactos de al menos el 80% de nuevos casos y se les ponga en cuarentena en un plazo de 72 horas desde la confirmación de los casos y que se haga un seguimiento de al menos el 80% de los contactos durante 14 días. Finalmente, deben existir sistemas de gestión de información y datos para el rastreo de contactos y otros datos conexos, es decir, un sistema de trazabilidad eficiente y oportuno.

Respecto de las consideraciones de estas recomendaciones de la OMS, por parte del Estado de Chile en el diseño del Plan Paso a Paso[54], en la tabla 10 se muestra el rango de los indicadores que asumió el gobierno para iniciar el proceso de desconfinamiento[55].

53 Los científicos usan el Re -el número de reproducción– para describir la intensidad de una enfermedad infecciosa. La definición formal del Re de una enfermedad es el número de casos, en promedio, que van a ser causados por una persona infectada durante el período de contagio.

54 Sin embargo, cabe recordar que, como se indicó en los antecedentes de este capítulo, lo planteado por la OMS solo posee el estatus de recomendación y no constituye una obligación para el Estado de Chile.

55 https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/07/ConocePlanPasoaPaso.pdf

Tabla 10. Criterios recomendados por la OMS para iniciar la etapa de Transición (fase 2)

CRITERIO	Valor para pasar de cuarentena a transición	Valor para pasar de transición a preparación	Valor para pasar de preparación a apertura inicial	Valor para pasar de apertura inicial a apertura avanzada
Ocupación UCI regional	≤90%	≤85%	≤85%	≤80%
Ocupación UCI nacional	≤85%	≤85%	≤80%	≤80%
Re comunal	≤1	≤1	≤1	≤1
Tasa proyectada de casos activos (regional)	Disminución sostenida en 3 semanas	Disminución sostenida en 2 semanas	≤50 por 100.000 habitantes	≤25 por 100.000 habitantes
Positividad regional	≤15%	≤10%	≤10%	≤5%
Porcentaje de casos contactados en <48 h	≥80%	≥80%	≥80%	≥80%
Porcentaje de casos nuevos que vienen de contactos en seguimiento	No aplica	No aplica	≥60%	≥60%

En esta tabla, llama la atención que los valores de los indicadores para iniciar la transición (etapa 2 del plan) sean menos rigurosos que los recomendados por la OMS, salvo en caso del Re. El número reproductivo efectivo (Re), es un indicador que permite medir la evolución de la pandemia en un lugar: a cuántas personas, en un momento del brote, es capaz de infectar alguien que contrajo COVID-19. Si bien la etapa de transición no implica un desconfinamiento total, pues se mantiene el confinamiento los fines de semana, persiste el toque de queda y no está permitido la apertura de restaurantes; se inician un conjunto de actividades que implican, por ejemplo, que muchas personas vuelvan al trabajo presencial con el consiguiente uso del transporte público, que en todo el mundo ha sido definido como un factor importante de riesgo de contagio.

En este sentido, el índice de positividad[56] regional establecido para la etapa de transición es de un 15%, bastante superior al recomendado por la OMS, que indica un 5% de positividad las dos semanas anteriores al inicio del desconfinamiento.

Si bien el porcentaje de casos de contagios contactados se define como mayor o igual al 80% en las primeras 48 horas (la OMS recomienda el 90%) lo que es positivo, es llamativo que para la fase de transición y de preparación no se considere el porcentaje de casos nuevos que viene de contactos de seguimiento, que es un indicador en el proceso de trazabilidad, elemento clave de la vigilancia epidemiológica establecida por la OMS. Para mitigar la pandemia es fundamental un sistema de trazabilidad eficiente y oportuno, que permita detectar a los contagios y sus contactos de manera muy rápida y lograr su aislamiento. Si no se establecen criterios para el seguimiento de los contactos, el riesgo que un porcentaje de estos esté contagiado se vuelve un factor de expansión de la enfermedad.

En ese sentido, cabe destacar que en una minuta elaborada por el Consejo Asesor COVID-19 (2020), con fecha 29 de junio[57], en la que este consejo establecía los

56 Concepto de positividad. Esta es la relación entre la cantidad de test que se hacen y la cantidad de contagiados que se detectan en esos exámenes.

57 Criterios sanitarios de confinamiento y desconfinamiento comunitario Minuta lunes 29 junio 2020 Consejo asesor COVID-19, Ministerio de Salud Chile.
El Consejo Asesor COVID-19 está compuesto por: Johanna Acevedo, jefa del Departamento de Epidemiología de la división Planificación Sanitaria, de la Subsecretaría de Salud Pública; Fernando Otaíza O'Ryan, jefe de Control de Infecciones Asociadas a la Atención en Salud; María Teresa Valenzuela, vicedecana de investigación de la Facultad de Medicina de la Universidad de Los Andes; Ximena Aguilera, directora del Centro de Epidemiología y Política de Salud de la Facultad de Medicina de la Universidad

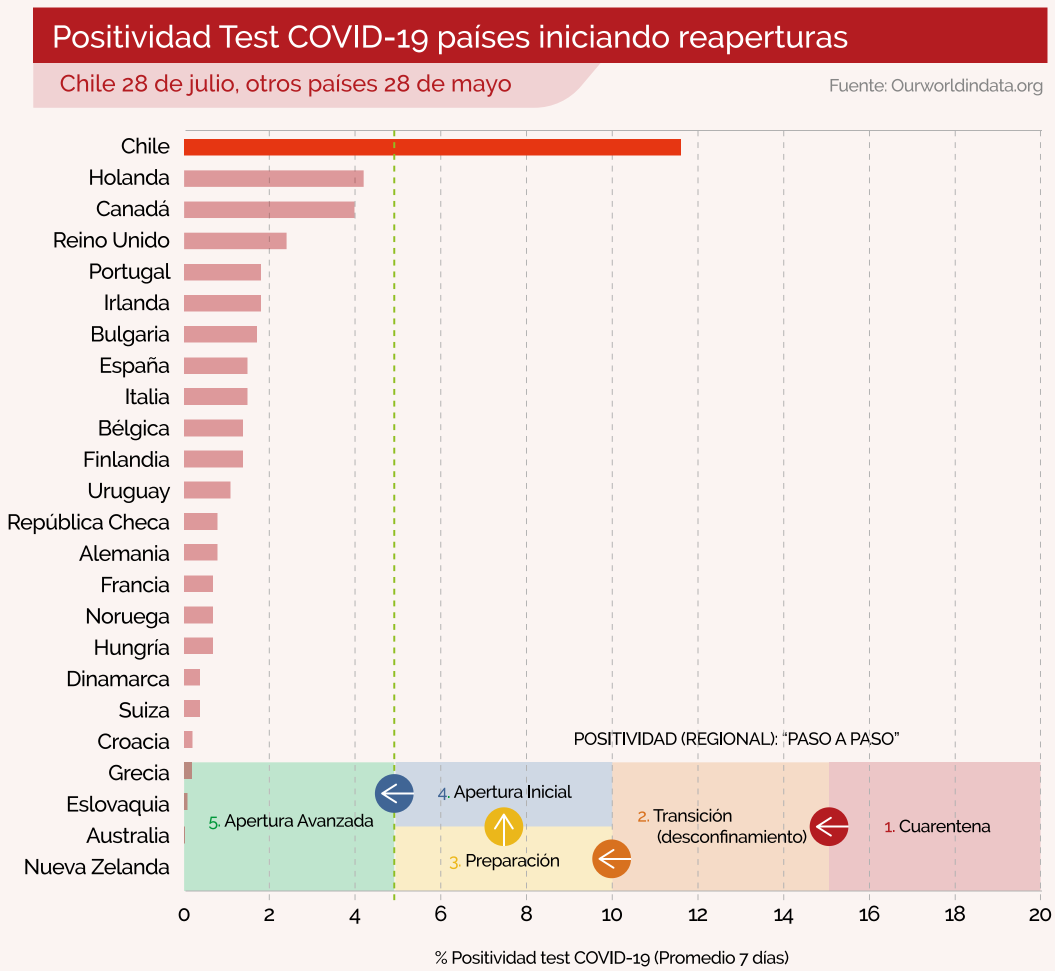
criterios sanitarios de confinamiento y desconfinamiento, esta entidad recogía prácticamente en su totalidad las recomendaciones hechas por la OMS. Además, no establecía diferencias en los valores de los indicadores por las etapas que comprende el plan de desconfinamiento. Respecto de la trazabilidad de los contactos, señalaba que se debía disponer de capacidad operativa para aislar y dar seguimiento al 90% de los casos confirmados en menos de 48 horas y de identificar y dar seguimiento en ese plazo al 75% de los contactos durante 14 días (la OMS sugería el 80%). El 60% de casos nuevos debe provenir de los contactos en seguimiento. Además, indicaba que se debía considerar las unidades territoriales (las comunas) como un todo, esto es, en su realidad de conurbaciones de hecho[58].

Para una visión comparativa, el gráfico 15 muestra los índices de positividad con que otros países iniciaron el proceso de desconfinamiento.

del Desarrollo y presidenta de la Sociedad Chilena de Salud Pública; Caterina Ferreccio, directora adjunta del Centro Avanzado de Enfermedades Crónicas y profesora de la Escuela de Medicina de la Universidad Católica; Gonzalo Valdivia, jefe de la división de salud pública y medicina familiar de la Escuela de Medicina de la Universidad Católica y Pablo Vial, director del Programa Hantavirus y miembro del Board de directores de Child Health Foundation de Alabama, Estados Unidos..

58 Conjunto de poblaciones próximas entre ellas, cuyo progresivo crecimiento las ha puesto en contacto.

Gráfico 15.



Fuente CIPER, en base a datos de Ourwoldindata.org

A partir del anuncio de la implementación del plan Paso a Paso, surgieron las primeras preocupaciones de parte de la comunidad científica (Espacio Público, 2020). Éstas se centraron básicamente en que el plan no se trabajó de manera satisfactoria en cuanto a la participación de los diversos actores. Al respecto, la presidenta del Colegio Médico (COLMED) Izkia Siches, señalaba[59] que el plan de desconfinamiento no fue presentado ni a la Mesa Social, ni al COLMED, pese a que el Consejo Asesor había relevado la importancia de validarlo previamente.

En relación a lo señalado en este apartado, cabe destacar varios elementos preocupantes en relación al proceso de desconfinamiento implementado por el Estado de Chile.

En primer lugar, contrariamente a lo recomendado por organismos internacionales de Naciones Unidas y en particular por la OMS, para la toma de decisiones no fue consultada la comunidad científica de este país a fin de consensuar los criterios que regirían el Plan de desconfinamiento Paso a Paso.

Por otra parte, los indicadores establecidos, salvo por el Re efectivo, son más laxos que los planteados por la OMS e inclusive por el propio consejo asesor COVID-19 del MINSAL.

Así también, se ha utilizado el criterio de desconfinamiento por comunas y no por regiones, situación que ha sido ampliamente cuestionada por la comunidad científica, por los resultados negativos que trajo la implementación de las cuarentenas dinámicas, en los inicios de la epidemia.

Pero el punto central que preocupa es que el sistema de trazabilidad no es lo suficientemente robusto para asegurar con certeza que el desconfinamiento no se traducirá en un rebrote de la epidemia en el mediano plazo o que, de producirse, pueda ser controlado rápidamente en base a una detección precoz y un aislamiento oportuno de casos y contactos.

59 https://www.cnnchile.com/pais/izkia-siches-paula-daza-desconfinamiento-mesa-social_20200719/

Al martes 21 de julio se registraban 3.940 trazadores a nivel nacional, entre los centros de llamado y consultorios municipales. La RM contaba con 1.829 trazadores totales y tres call center (es la única región con más de una oficina telefónica). Le siguen Valparaíso (707), O'Higgins (252) y Coquimbo (186), mientras las regiones con menos trazadores son Magallanes (20), Aysén (35) y Los Lagos (36). Arica, Antofagasta, Atacama, O'Higgins, La Araucanía, Los Ríos, Aysén y Magallanes no cuentan con centros de llamado para la trazabilidad. Al respecto, el COLMED recomendó disponer de 9.000 trazadores para todo el país[60].

En este sentido, resulta importante el fortalecimiento del proceso de trazabilidad, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud. Es deber del Estado trabajar e implementar medidas en base a la mejor y mayor cantidad de información científica disponible para asegurar que estas medidas resulten las más adecuadas.

DISPONIBILIDAD Y ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Antecedentes y estándares internacionales

El Comité DESC en su "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales" (ONU, 2020) recomendó a los países "adoptar medidas reglamentarias apropiadas para velar porque los recursos de la atención sanitaria, tanto en el sector público como en el privado, se movilicen y compartan entre toda la población, a fin de garantizar una respuesta amplia y coordinada a la crisis en materia de atención sanitaria" (ONU, 2020, párr. 13).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/2020 (CIDH, 2020) y a la luz de los elementos que abarca el contenido del derecho a la salud y su disfrute al más alto nivel posible, incluso frente a esta crisis sanitaria, recomendó a los

60 https://radio.uchile.cl/2020/07/01/colegio-medico-y-propuesta-de-nueve-mil-de-trazadores-no-es-necesario-que-lo-haga-un-profesional-de-salud/



Estados, velar por una distribución y acceso equitativos a las instalaciones, bienes y servicios de salud sin discriminación alguna, sean públicos o privados, agregaron también que se debe asegurar el acceso a medicamentos y tecnologías sanitarias necesarias para enfrentar los contextos de pandemia. Recomendaron, además, asegurar la disponibilidad y provisión oportuna de cantidades suficientes de material de bioseguridad, insumos y suplementos médicos esenciales de uso del personal de salud y la disposición de recursos específicos mínimos destinados a enfrentar este tipo de situaciones de emergencia sanitaria.

Bajo este contexto, la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19 ha puesto gran presión sobre el sistema de salud, ya que un alto número de personas contagiadas requiere atención, diagnóstico y tratamientos de diversa intensidad, de acuerdo a la gravedad con la que evolucione su cuadro infeccioso.

Con anterioridad a la pandemia por el COVID-19 (SARS-CoV2) el INDH ya había identificado un déficit en relación con la infraestructura de salud. En el Informe Anual de Derechos Humanos 2016 se indicaba que, en cuanto a la disponibilidad de camas, Chile se encontraba por debajo del promedio mundial de 2,7 camas por cada 1.000 habitantes (OMS, 2014). A esa fecha, el país tenía una tasa de 2,18 camas por mil habitantes. De acuerdo al último informe de la OCDE (2019) la tasa de camas por mil habitantes no ha variado en nuestro país[61], como tampoco el déficit de profesionales médicos y enfermeras/os.

Así también, el adecuado funcionamiento de los sistemas sanitarios no descansa solo en la infraestructura y equipamiento médico, pues los y las trabajadoras de la salud son igualmente esenciales y prioritarias para fortalecer la atención sanitaria (Villarroel, 2016). De manera global, la directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirmó que "una pandemia como COVID-19 abrumaría a cualquier sistema de salud, pero su impacto en aquellos sin suficientes trabajadores de salud será devastador" (OPS, 2020).

61 https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf

Al respecto, el INDH, en 2016, como se indicó en los antecedentes de este capítulo, señaló que el país tenía importantes déficits en profesionales de salud (médicos especialistas y enfermeras) y carencias en infraestructura. El déficit de médicos/as especialistas e infraestructura hospitalaria pública, implica en los hechos que, una parte de la población del país, particularmente aquella que vive en las regiones y localidades más apartadas, enfrenta dificultades para acceder a una atención de salud oportuna y de calidad.

De esta manera, el sistema sanitario de nuestro país, ha debido afrontar los desafíos sanitarios de la pandemia con una serie de carencias y brechas preexistentes; con diferencias entre comunas pobres y ricas y entre regiones y la capital, todo lo cual hace aún más complejo el escenario que deben enfrentar tanto los servicios de salud, como el personal de salud que trabaja en ellos.

Considerando los elementos anteriormente expuestos, el siguiente apartado analiza las medidas estatales implementadas durante la pandemia en orden a garantizar la disponibilidad de la atención de salud, entendida como contar con suficiente equipo hospitalario, como camas de alta complejidad y ventiladores mecánicos, así como el personal de salud capacitado que se requiere para la atención de pacientes COVID positivos con complicaciones severas de salud.

Disponibilidad de camas hospitalarias en el contexto de la pandemia

Uno de los aspectos importantes para abordar la pandemia, es la articulación y fortalecimiento de la Red de Salud pública y privada que permita asegurar que cada persona que requiera atención de salud cuente con un cuidado oportuno y de calidad.

En ese sentido, el abordaje de la pandemia requiere que los servicios de salud, específicamente los hospitales, incrementen su disponibilidad de camas, en particular aquellas de alta complejidad (UCI y cuidados intermedios) y la gestión de las mismas. Al respecto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) recomendaba a

los países: “Implementar la gestión de camas por complejidad para asegurar que cada paciente esté hospitalizado en el lugar que le corresponde de acuerdo con su estado de salud-enfermedad proporcionando un cuidado más oportuno, de calidad y evitar largas estancias (a veces innecesarias) en las camas de UCI” (OPS, 2020b).

En la misma línea, la OPS (2020b) agrega: “Para la derivación de pacientes, en especial los pacientes críticos, se requiere integrar los diferentes actores de salud pública, privada, y otros, que permita mejorar el acceso oportuno a una cama hospitalaria (especialmente a camas de cuidado crítico), en base a la colaboración entre hospitales y redes”.

Según datos de la OCDE (2019), Chile está en el lugar 36 de 42 países en cuanto a número total de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes; mucho más abajo que Italia y España. Si se compara el número de camas en unidades críticas (UCI y UTI), donde debieran estar en tratamiento los pacientes más graves o que requieren apoyo ventilatorio, las 5,3 camas críticas cada 100.000 habitantes de nuestro país, lo ubican mejor que Nueva Zelanda y al nivel de Suecia; pero Italia y España tienen el doble y Alemania siete veces más.

A partir de la llegada de la pandemia a nuestro país, el Estado anunció la implementación de un conjunto de medidas, entre ellas se destacan las relativas al incremento de la capacidad hospitalaria.

- Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria: Con respecto al reforzamiento de la red asistencial, desde marzo a mayo de 2020, el Ministerio de Salud (MINSAL, 2020b) reportaba un incremento desde 38 mil camas hospitalarias totales a 42 mil. Además, se habilitaron nuevas camas de cuidados intensivos para pacientes críticos.

- En abril de este año, la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2020) del Ministerio de Hacienda reportaba: “Se han generado acciones para aumentar en más de 6.000 camas la red pública de salud, de ellas cerca de 2.000 destinadas para cuidados críticos, y se estima la compra de al menos 3.000 camas más en el sector privado. El plan de mayor dotación de camas se da tanto por convertir camas básicas a intensivas, e intensivas a críticas, como por la disponibilidad de más espacio para la instalación de otras. En detalle:

  — Instalación de hospitales modulares: en una primera etapa se ha dispuesto de 5 hospitales en la Región Metropolitana que permitirán disponer de 500 camas básicas. Estos hospitales también disponen espacio para unidades de enfermería, aislamiento y suministro de oxígeno. Se planifica que entren en operación en el mes de junio.

  — Inicio anticipado de 5 hospitales: se adelanta la operación de los hospitales de Ovalle (abril), Félix Bulnes (abril), Gustavo Fricke (mayo), Padre de las Casas (julio) y Angol (junio). Con ellos se dispondrá de 1.762 camas. Se destaca que el nuevo hospital Félix Bulnes será utilizado solo para pacientes con COVID-19.

  — Uso de recursos de las Fuerzas Armadas: se dispondrá de un hospital de campaña, 6 puestos de atención médica y los servicios del buque Sargento Aldea. En total se estima la disponibilidad de 700 camas por medio de esta vía.

  — Mayor capacidad de la red existente: por medio de la compra de los insumos del tipo de monitores y ventiladores, es posible convertir camas de básicas

a intermedias, e intermedias a intensivas. Se dispone a complejizar más de 3.000 camas y adicionar 800 más a la red. Por su parte, se habilitará en Huechuraba un espacio para la instalación de 830 camas.

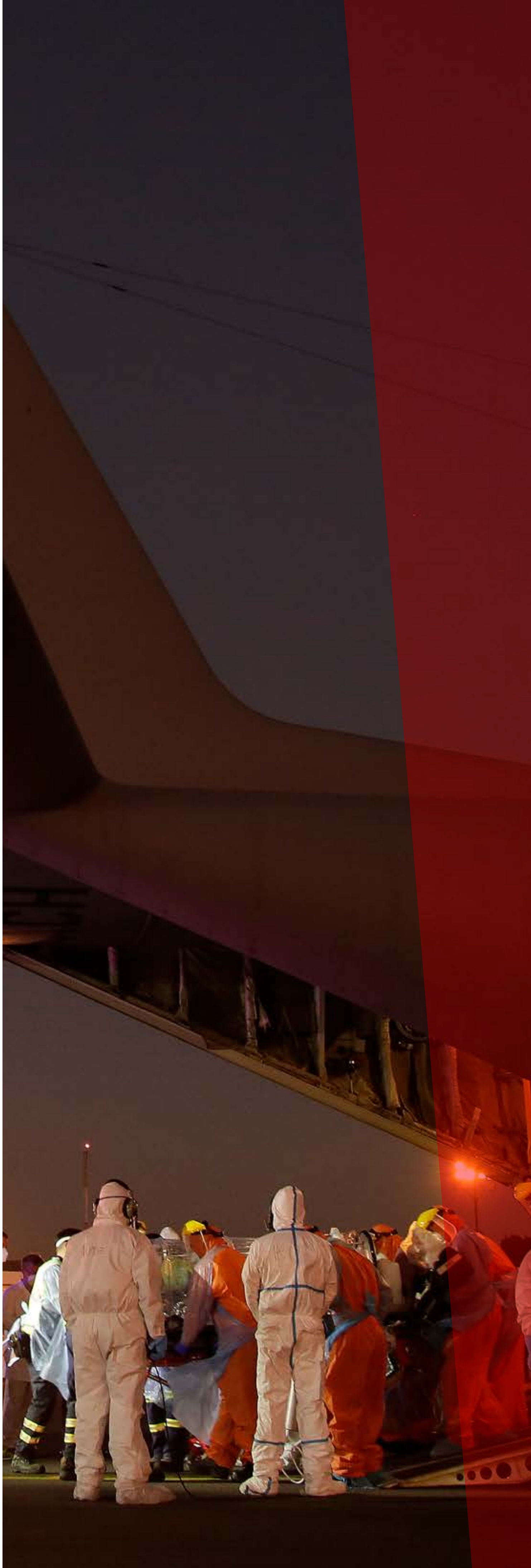
— A partir del 1 de abril, funciona un sistema integrado de salud por COVID-19. Esto significa que el Ministerio de Salud tomó el control de la gestión de la infraestructura pública y privada para enfrentar esta emergencia. De este modo, tanto las camas como los ventiladores mecánicos, son gestionados centralizadamente. El acceso a la salud privada se controlará a través de la actual Unidad de Gestión Centralizada de Camas (UGCC).

— Se creó un fondo de $220 mil millones para financiar la compra de insumos y equipamientos necesarios, el fortalecimiento de la operación de los hospitales, fortalecimiento de laboratorios de diagnóstico, la extensión de los horarios de urgencia, la habilitación de camas adicionales, los hospitales de construcción rápida y otras necesidades. Así, ya se ordenó la compra de 600 ventiladores mecánicos más que, junto a otras adquisiciones y donaciones de China, llegarían a mil.

— El lunes 30 de marzo la Superintendencia de Salud entregó un decreto que libera del cumplimiento de la garantía AUGE en el plazo de atenciones. En ese sentido, se postergarán progresivamente las cirugías electivas en centros asistenciales públicos y privados del país hasta primavera, siempre que no implique riesgo importante para el paciente. Esto, para poner todos los esfuerzos médicos en el COVID-19.

— Se dispuso la generación de 1.570 camas de hostales sanitarios para personas que hayan quebrantado su cuarentena o no puedan hacerla en su domicilio.

— Derivaciones de pacientes: obedece a la instrucción del Ministerio de Salud para que las Unidades de Cuidados Intensivos antes de llegar a una ocupación mayor de 85% de su capacidad instalada de ventiladores mecánicos, procedan a reubicar pacientes de manera de tener una reserva de camas críticas en caso de ser necesario y responde al funcionamiento de la Red Integrada COVID-19.



Respecto de estas medidas, cabe señalar que la mayoría de ellas se cumplió. En algunos casos la medida sufrió algunas variaciones como, por ejemplo, en el caso de la compra de 5 hospitales modulares, la cual se efectuó, pero no todos los hospitales fueron destinados a la Región Metropolitana como se planteó inicialmente. Sin embargo, respecto del fondo de $220 mil millones, no fue posible acceder a información relativa a si éste se había asignado en su totalidad y a los ítems en los cuales se había empleado.

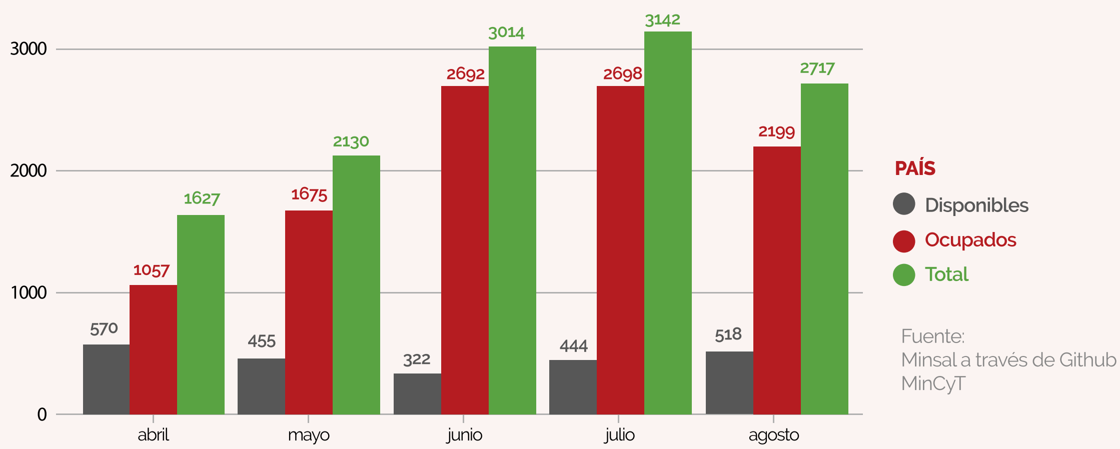
Por otra parte, el entonces ministro de Salud, Jaime Mañalich, informó de los criterios de seguridad con que funciona la red asistencial, según lo cual "la capacidad de atención del sistema de salud es escalable. "Nos hemos fijado como criterio que la capacidad de ventiladores ocupados en un hospital determinado no exceda el 80% y si eso ocurre trasladamos a los enfermos o aumentamos los ventiladores para mantener ese margen de seguridad" (MINSAL, 2020m).

De acuerdo con las cifras informadas por la autoridad sanitaria, los ventiladores aumentaron considerablemente en los meses de abril y julio, pues de los 1.627 que había en abril se incrementó a 3.142 en julio. Dicha alza también se observa en la ocupación de ventiladores: en abril fue de 65%, mayo un 78%, en junio de 89% y en julio fue del 85,9% (ver gráfico 16).

Gráfico 16.

Número de ventiladores disponibles y ocupados en Chile

19 de abril - 31 de agosto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINSAL

Sin embargo, estas cifras promedio por mes, no permiten visualizar los *peak* de ocupación de ventiladores y de la consecuente ocupación de camas en las unidades de pacientes críticos (UPC). Así, por ejemplo, el día 30 de junio a nivel nacional el porcentaje de ventiladores ocupados ascendía al 90,6% y el día 2 de julio, esta cifra alcanzó un 91,2%[62]. Así también, el día 5 de julio, la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva (SOCHIMI) informaba que la ocupación nacional de Unidades de Paciente Crítico (UPC) alcanzaba al 87% y que la ocupación UPC en la Región Metropolitana alcanzaba al 94%. En regiones, destacaba la ocupación significativa y en aumento (todas con capacidad ya aumentada de camas), Arica y Parinacota (80%), Tarapacá (85%), Antofagasta (98%), Coquimbo (82%), Valparaíso (82%), O'Higgins (89%), Maule (81%), Biobío (75%) y La Araucanía (78%). Finalmente, SOCHIMI señalaba que su informe evaluó la situación de las UPC de Chile, pero podía subestimar el impacto de la pandemia en los servicios de urgencia, dado que su reporte no consigna estos servicios.

Al respecto Tomás Regueira, presidente de la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva (SOCHIMI) señaló en mayo del presente año: "Estamos preocupados por la situación de la Región Metropolitana. Hemos visto, no solo un aumento en los casos nuevos de coronavirus reportados por el MINSAL, sino que esto, lamentablemente, se ha visto acompañado de un aumento en el uso de camas críticas"[63].

Cabe señalar que el MINSAL había comprometido que ningún establecimiento superaría el 80% de su capacidad asistencial, proporción de referencia que al ser sobrepasada determina que la red sanitaria se encontraría técnicamente "colapsada". Adicionalmente, no se debe olvidar que esta capacidad hospitalaria debe destinarse tanto a enfrentar el COVID-19 como al resto de los problemas de salud que aquejan a la población.

El 21 de mayo en su reporte diario, el ex ministro de Salud Jaime Mañalich, frente al aumento de los casos, planteó que "tenemos que fortalecer nuestra red a como dé lugar". La meta del ministerio era alcanzar los 4.197 cupos intensivos en junio en clínicas y hospitales, detallando el siguiente cronograma: "El 1 de junio vamos a llegar a 3.311 posiciones de tratamiento intensivo con ventilación mecánica. El 15 de junio, 3.997, casi 4.000, y el 30 de junio, 4.197"[64]. Sin embargo, de acuerdo a cifras oficiales, al 30 de junio se disponía de un total de 3.114 ventiladores[65].

El importante aumento de los contagios por COVID-19, particularmente en la Región Metropolitana, y en la Región de Antofagasta durante el mes de junio e inicios del mes de julio, tensó al máximo la capacidad hospitalaria, como se expresa en los datos antes expuestos.

La situación se tornó altamente compleja en los servicios de salud, especialmente desde fines de mayo hasta principios de julio. Las salas de urgencia se vieron saturadas de personas esperando atención y las y los pacientes que requerían ser hospitalizados debieron estar no sólo largas horas, sino días, para que se produjera un cupo que permita su ingreso[66].

Al respecto, cuatro prestigiados investigadores publicaron un artículo relativo a la pandemia[67] y la situa-

62 https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/#datos

63 La Tercera. (5 de mayo de 2020). Médicos y expertos advierten mayor demanda de camas UCI por brusco aumento de casos COVID-19. Disponible en https://www.latercera.com/nacional/noticia/medicos-y-expertos-advierten-mayor-demanda-de-camas-uci-por-brusco-aumento-de-casos-covid-19/ETCZ73CJA5DYHFKGXRQRI65O2A/

64 Clínicas de Chile. (22 de mayo de 2020). Salud fija 40 días para aumentar en 2.253 camas críticas y muertes baten nuevo récord. Disponible en http://www.clinicasdechile.cl/noticias/salud-fija-40-dias-para-aumentar-en-2-253-camas-criticas-y-muertes-baten-nuevo-record/

65 https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/#datos

66 Radio Bío Bío Chile (20 de mayo de 2020). Hospitales de la Región Metropolitana al borde del colapso con urgencias saturadas y largas esperas. Disponible en https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2020/05/20/hospitales-la-region-metropolitana-al-borde-del-colapso-urgencias-saturadas-largas-esperas.shtml

67 CIPER (13 de junio de 2020). El Desastre está aquí. Disponible

ción que enfrentaba nuestro país al 13 de junio. Allí indicaban que: "Todos los sistemas de salud se han reforzado de cara a la pandemia, pero Chile hoy presenta una presión diaria sobre el sistema muy grande, lo que tiene un efecto acumulativo muy fuerte. Con más de 100 días de emergencia, y con meses por delante, es crítico que la población siga recibiendo tratamiento oportuno para prevenir muertes por otras causas tratables, por lo que no se debe copar el sistema de salud por COVID-19. Más aún, en la actualidad estamos dejando sin tratamiento a miles de personas con otras enfermedades graves como cánceres, infartos entre otros que no pueden acceder por el colapso del sistema hospitalario". En ese sentido, graficaron la demanda hospitalaria por COVID-19, comparándola con otros seis países. Ver gráfico 17.

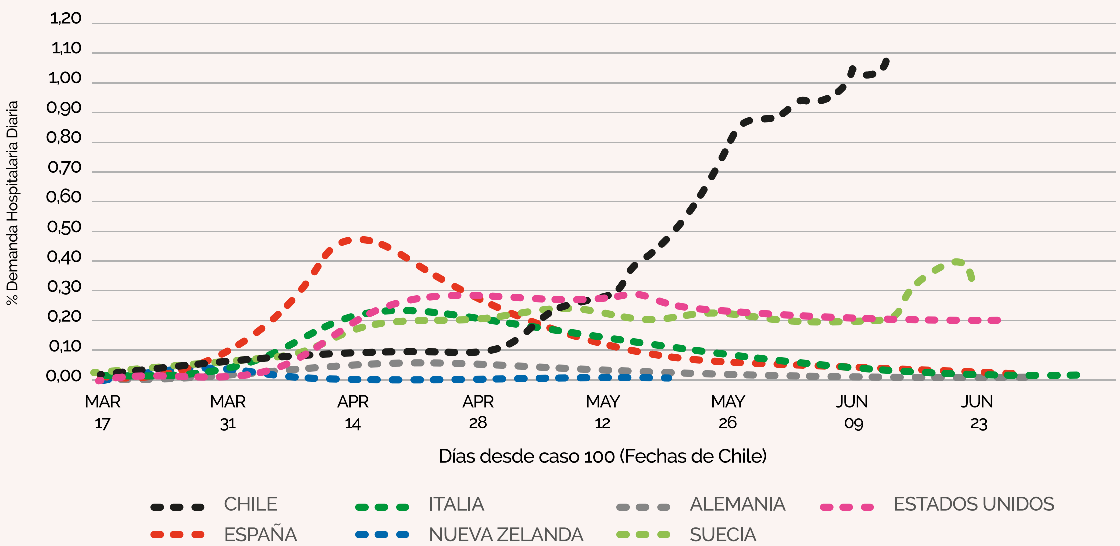
en https://ciperchile.cl/2020/06/13/el-desastre-esta-aqui/

Gráfico 17.

Porcentaje de Demanda Hospitalaria por COVID-19

12 de junio

Fuentes:
European Centre for Disease Prevention and Control https://www.ecdc.europa.eu http://www.oecd.org



% de demanda hospitalaria diaria es una estimación considerando un 8,5% de casos COVID-19 hospitalizados según porcentaje del reporte epidemiológico al 1 de junio.

$$\text{\% de demanda hospitalaria diaria} = \frac{100 \times 0{,}005 \times \text{casos nuevos diarios}}{\text{camas hospitalarias país}}$$

Fuente: European Center for Disease Prevention and Control

Al analizar el gráfico 17 indicaban que "tanto Nueva Zelanda como Alemania no superaron el 0,1% de demanda hospitalaria diaria. Chile tiene una demanda equivalente a más del 1% de su capacidad a diario. Esto es más del doble de lo que tuvo España en sus peores momentos". Esto significa que en Chile el sistema de salud enfrentó una presión mayor por camas hospitalarias críticas que países como España e Italia.

Por otra parte, la tensión a que fue sometido el sistema hospitalario trajo como consecuencia que la Atención Primaria en Salud (APS) -pese a que está destinada a ser un servicio transitorio- debiera asumir lo que se denominó la "pre hospitalización" de pacientes con COVID-19. El 19 de junio del presente año, el ministro de Salud Enrique Paris señalaba: "Los centros de salud comunal se han tenido que potenciar para hospitalizar o pre hospitalizar. Vimos las camas especiales que hay para poner al paciente de guatita, porque eso mejora mucho la función pulmonar. Si además le das oxígeno y logras mantenerlo bien, evitas enviarlo al hospital. Es un tratamiento que evita la hospitalización" (MINSAL, 2020n).

En este contexto, el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente elaboró un protocolo de manejo clínico de pacientes COVID-19 en "Unidades de Observación Prolongada" (UOP) en la APS[68]. El fundamento para esta medida fue el exceso de demanda que está determinando que pacientes no puedan acceder oportunamente a la atención que requieren, deteriorando su condición y aumentando su riesgo de morbimortalidad.

En este sentido, el Dr. Camilo Bass, presidente del Regional Santiago del Colegio Médico señalaba:

> "Las hospitalizaciones u observaciones prolongadas no son una función de la atención primaria, pues dicha tarea recae en los servicios de la atención terciaria. El cuidado de un paciente hospitalizado tiene altas complejidades en términos de recursos humanos y tecnológicos para lo cual la atención primaria no está implementada ni capacitada. Además, muchos centros ambulatorios no cuentan con servicios de alimentación, baños o redes continuas de oxígeno. Por lo tanto, el hospitalizar en atención primaria pone en riesgo la calidad y seguridad de los pacientes".

68 Familiar y comunitaria (21 de junio de 2020). La peligrosa estrategia de hospitalizar en Atención Primaria. Disponible en http://familiarycomunitaria.cl/FyC/2020/06/21/la-peligrosa-estrategia-de-hospitalizar-en-atencion-primaria/

A partir de fines de julio, la presión hacia la red de sistemas de salud, comienza a decrecer. Al 30 de agosto la ocupación de camas críticas y ventiladores mecánicos había disminuido al 80%, cifra que corresponde a lo que la OMS ha establecido para considerar que el sistema no se encuentra en riesgo de colapso.

El conjunto de la información descrita permite constatar que el sistema sanitario de nuestro país vivió, en los meses más duros de la pandemia, una presión de muy alta magnitud.

Como ya lo indicamos en los antecedentes, la OMS había señalado que ni el mejor sistema de salud sería capaz de enfrentar una crisis sanitaria de la envergadura de la pandemia por COVID 19; razón por la cual llamaba a los países a fortalecer y priorizar las medidas de prevención. Así también, las deficiencias históricas del sistema de salud, analizadas por el INDH en diversos informes anuales de derechos humanos, han quedado una vez más en evidencia y han exacerbado las consecuencias negativas generadas por la pandemia.

Disponibilidad de personal de salud frente a la pandemia

Ante la emergencia sanitaria, el MINSAL, con fecha 7 de marzo de 2020, dictó el decreto N°6 que en forma excepcional y mientras se mantenga la alerta sanitaria, indica que podrá contratar a ex funcionarias y funcionarios que se hayan acogido a los beneficios de incentivo al retiro establecidos en las leyes N.º 20.612, N.º 20.707, N.º 20.921 y N.º 20.986. Así también, dispone la contratación de estudiantes que estén cursando sexto año en adelante de la carrera de Medicina impartida por las universidades reconocidas oficialmente en Chile, y de estudiantes que estén cursando el séptimo semestre en adelante de las carreras de Enfermería, Obstetricia y Puericultura, Tecnología Médica, Kinesiología y Sicología, impartidas por las universidades reconocidas oficialmente en Chile.



Andrea Bello
Peluquera, Concepción

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

Además de lo anterior, autorizar la contratación y ejercicio de médicos titulados en el extranjero cuyo título no esté revalidado o habilitado en Chile.

Este decreto, más los sistemas de contratación regulares, han permitido el reclutamiento de casi 11 mil profesionales[69] y técnicos para reforzar la red de salud pública. En su mayoría, los profesionales de enfermería, kinesiología, tecnólogos médicos, internistas y auxiliares, han sido contratados a honorarios por tres meses evaluando el desarrollo de la pandemia.

La experiencia en otros países demuestra cómo a medida que avanza el virus, las posibilidades de colapsar el sistema de salud aumentan porque los recursos sanitarios se agotan: las camas no se desocupan con suficiente velocidad para atender a todos los pacientes y el personal sanitario no da abasto porque un número significativo adquiere el virus y tiene que permanecer en cuarentena.

De acuerdo a la información publicada en un medio de prensa[70], basada en actas del Comité Operativo de Emergencia del MINSAL, hasta el 29 de mayo el sistema público de salud había sufrido 12.051 bajas desde que comenzó la crisis sanitaria. Esa es la suma entre personal que se ha contagiado (4.882) y el que ha salido por cuarentena preventiva (7.169). Si se agregan las clínicas privadas, los contagios suben a 6.840. Esto implica que, del total de contagiados en el país, más de un 7% corresponde a personal de salud. Las cifras indicadas, engloban a todo el personal de salud (médicos, enfermeros, técnicos, auxiliares y administrativos) y a todos los servicios de la red pública. Por otra parte, del total de funcionarias y funcio-

69 El Desconcierto (8 de junio de 2020). Refuerzos en la salud: El duro desgaste que está sufriendo la reserva que reemplaza a los caídos durante la pandemia Disponible en https://www.eldesconcierto.cl/2020/06/08/refuerzos-en-la-salud-el-duro-desgaste-que-esta-sufriendo-la-reserva-que-reemplaza-a-los-caidos-durante-la-pandemia/ De acuerdo a este medio los datos fueron proporcionados por el Ministerio de Salud.

70 CIPER (30 de mayo de 2020). Actas del MINSAL: 6.840 funcionarios de la salud se han contagiado y más de 10 mil han partido a cuarentena preventiva. Disponible en https://ciperchile.cl/2020/05/30/actas-del-minsal-6-840-funcionarios-de-la-salud-se-han-contagiado-y-mas-de-10-mil-han-partido-a-cuarentena-preventiva/

narios que han debido permanecer en cuarentena preventiva (7.169) 2.444 es personal técnico en enfermería, 996 personal médico y 995 enfermeras. Así también, Carolina Espinoza de CONFUSAM informaba que, al 15 de junio, en la Atención Primaria, existían 1.160 contagiados y 1.110 funcionarios en cuarentena preventiva.

Las bajas en el personal de salud, más el aumento exponencial de contagios, impuso una fuerte sobreexigencia en los distintos centros asistenciales del país. Los turnos extensos[71] de trabajo para el personal de salud repercuten tanto en su capacidad de atender de manera adecuada al paciente, como en su propia salud. En una carta enviada al presidente de la República en mayo del presente año, firmada por cinco sociedades científicas y cuarenta profesionales de diversas áreas de la salud se planteaba:

> "Nuestro sistema de salud no resiste más y los y las profesionales de los equipos de salud, formados por médicos/as, enfermeros/as, TENS, tecnólogos/as médicos/as, kinesiólogos/as, auxiliares, entre otros, ya superaron toda capacidad humana para enfrentar la situación que se vive en los centros hospitalarios de la Región Metropolitana y en regiones del país. Lamentablemente, el virus ya ha cobrado la vida de seis funcionarios y funcionarias de la salud, sumado a una gran cantidad de profesionales infectados, incluso en ventilación mecánica, que aumentan cada día y arriesgan sus vidas por todos los chilenos y chilenas. Es imprescindible garantizar su seguridad física y mental para contener esta crisis sin más pérdidas humanas".[72]

71 Durante el período de la pandemia, particularmente en las UCI/UTI y en los servicios de urgencia, los médicos/as, enfermeras/os y TENS debieron desarrollar turnos de hasta 48 horas de trabajo continuo; excepcionalmente se consignan turnos de hasta 72 horas.

72 Directiva Sociedad Chilena de Epidemiología, SOCHEPI; Directiva Sociedad Chilena de Microbiología de Chile, SOMICH; Directiva Asociación Red de Investigadoras de Chile; Directiva de la Asociación de Investigadores en Artes y Humanidades; directora Asociación Chilena de Periodistas y Profesionales de la Comunicación de la Ciencia, ACHIPEC.

Capacitación del personal de salud

Si bien nuestro país ha aumentado el número de camas críticas, incluyendo la compra de ventiladores, el personal capacitado para atender a pacientes críticos no ha aumentado en la proporción requerida.

Además de la merma de profesionales, las nuevas contrataciones requieren capacitaciones acordes a la complejidad de la tarea que deben asumir. Al respecto, el ministerio de Salud a través de Hospital Digital y en conjunto con SOCHIMI y la Sociedad Chilena de Medicina de Urgencia SOCHIMU, desarrollaron una serie de capacitaciones para el personal de salud, enfocada a entregar herramientas en el cuidado y fortalecimiento de la atención de pacientes en el contexto de la emergencia por COVID-19 (MINSAL, 2020p). Entre los 47 cursos que se imparten vía plataformas digitales están: manejo de máquina de anestesia para uso de ventilación mecánica prolongada, principios básicos de ventilación mecánica, lineamientos generales del flujo en unidades de emergencia ante pandemia COVID-19 y prevención de neumonía asociada a la ventilación mecánica (MINSAL, 2020p).

Respecto de la capacitación *online* que realiza el MINSAL, el médico salubrista y académico de la Escuela de Salud Pública de la U. de Chile Dr. Cristián Rebolledo[73] indica que: "Es insuficiente para profesionales, no solo por la modalidad, sino más bien porque los profesionales contratados no cuentan con la 'capacidad ociosa' o experiencia previa que tienen los profesionales que ya trabajan en el sistema de salud". Agrega sobre el punto, que se está sumando a profesionales que no cuentan con entrenamiento y experiencia suficiente, indicando: "aquí está el tema de la experiencia como 'de las horas de vuelo' no es lo mismo de lo que estaban contratados, eso es súper importante, aquí no existe la capacidad ociosa de kinesiólogos con entrenamiento en ventilador mecánico, entonces el solo hecho de plantear que contrate más gente, ya no es de los mismos, tal vez cumple nominalmente con ser kinesiólogos, enfermeros".

73 Entrevistado especialmente para este informe.



Por otra parte, la Dra. Cecilia Luengo, vocera de la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva, señalaba en una entrevista televisiva[74] cómo han tenido que enfrentar el reemplazo de personal de salud en la Unidad de Pacientes Críticos (UPC) del Hospital Clínico de la Universidad de Chile. Ante la contingencia, lo que han implementado es "ascender" al personal de cuidados intermedios, que ha tenido experiencia con pacientes críticos, pero de menor gravedad. Así también, para suplir al personal que se ha trasladado a la UPC se asciende a cuidados intermedios al personal que trabaja en piso o sala común. El nuevo personal se capacita en la práctica, es decir, bajo la supervisión de profesionales con experiencia docente al respecto. La doctora Luengo agregaba que, como todo esto se hace sobre la marcha, con la pandemia en curso se debe supervisar mucho al nuevo personal de salud. Además, esta profesional precisaba que las nuevas camas, la reconversión de otras y los ventiladores nuevos tienen un límite, porque la capacidad del personal técnico no se puede ampliar a cualquier costo[75].

La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto las carencias de nuestra Red de Salud Pública, particularmente en el número de profesionales con que cuenta, así como las limitaciones que representa la incorporación de profesionales sin los conocimientos teóricos y prácticos requeridos para realizar labores críticas. Como se señaló al inicio, en el marco de la OCDE, Chile se ubica entre los tres países con menores recursos humanos en salud según su población. Ciertamente, estas carencias se exacerbaron en el contexto de la actual pandemia, lo que ha significado, por una parte, exponer al personal de salud a largas y extenuantes jornadas de trabajo que merman su capacidad de desempeñarse adecuadamente y, por otra parte, a que la población no reciba una atención oportuna, pues el personal médico no da abasto frente a la alta demanda por atención. La insuficiencia de equipos médicos, sumado a falta de personal de salud capacitado, evidencia que más

74 24 Horas. (2020). Vocera SOCHIMI: "Tenemos que parar el número de contagios diarios, porque sino no vamos a dar abasto". Disponible en https://www.24horas.cl/coronavirus/vocera-sochimi-tenemos-que-parar-el-numero-de-contagios-diarios-porque-sino-no-vamos-a-dar-abasto-4200672

75 Ibíd.

allá de los esfuerzos realizados, las medidas estatales requieren aún reforzarse para avanzar en el cumplimiento del principio de disponibilidad de los servicios de salud.

DERECHO A LA INFORMACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA: TRANSPARENCIA, CLARIDAD Y OPORTUNIDAD EN EL ACCESO

El debido acceso a la información por parte de la población es indispensable para alcanzar ciertos ideales de la gobernanza democrática, como la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Resulta asimismo un elemento fundamental para que las decisiones colectivas en una sociedad sean consideradas legítimas y que exista confianza en las razones por las cuales ciertas decisiones por sobre otras alternativas son adoptadas en determinados contextos.

Los obstáculos al acceso a la información pueden impedir el ejercicio de otros derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por estas razones, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y las regulaciones internas de los Estados han ido protegiendo este derecho.

Protección del derecho de acceso a la información en el DIDH

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libertad de expresión incluye la libertad de buscar, recibir e impartir información. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la libertad de pensamiento y expresión, también consagra la libertad de todas las personas de acceder y difundir información.

Los mecanismos especiales de derechos humanos han precisado que el derecho de acceso a la información es un derecho en sí mismo y debe ocupar un lugar cardinal en las sociedades libres y democráticas.

Dichos mecanismos también han indicado que este derecho incluye diversos aspectos, como el derecho general de la ciudadanía a tener acceso a la información de interés público procedente de distintas fuentes, el derecho de los medios de comunicación de acceder a la información, el derecho de cada persona a solicitar y recabar información que sea de su interés, especialmente la referente a sí misma y que pueda afectar sus derechos individuales.

Regulación nacional

La Constitución Política de la República establece en su artículo 8 que los actos y resoluciones de los organismos públicos, así como sus fundamentos y procedimientos, son públicos. También el artículo 19, número 12, de la Carta asegura a todas las personas la libertad de emitir opinión e informar.

La Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, del año 2008, indica que "la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella" (artículo 3). Esta misma ley indica que las autoridades deben dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública, el cual consiste en "respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley" (artículo 4).

Por otra parte, la Ley 19.628 sobre protección de la vida privada, de 1999, dispone que los organismos públicos pueden efectuar tratamiento de datos personales, dentro del ámbito de su competencia, sin que sea necesario tener el consentimiento del titular de esos datos (artículo 20). En este sentido, el Ministerio de Salud (MINSAL), de acuerdo a lo indicado en el artículo 4, número 5, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, se encuentra facultado para "tratar datos personales o sensibles con el fin de proteger la salud de la población o para la determinación y otorgamiento de beneficios de salud"; para estos fines, puede requerir de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, la información que fuere necesaria, todo ello conforme a lo dispuesto en la Ley 19.628 y respetando el secreto profesional.

Prácticas de acceso a la información en salud

En condiciones habituales, el ministerio de Salud de Chile, tal como muchas otras entidades públicas, dispone de información estadística pública que permite informar a la ciudadanía y un acceso transparente a la información que puede ser utilizada por terceras partes para evaluar el desempeño de servicios públicos, toma de decisiones con lógica territorial, medir el impacto de problemas sociales, entre otros objetivos. Un ejemplo emblemático de ello son las bases de datos de defunciones, construidas año a año por el Departamento de Estadística e Información en Salud (DEIS) del MINSAL, a partir de un análisis estandarizado de la información proveniente de los certificados de defunción, acorde a normas internacionales de clasificación. En estas bases de datos se puede encontrar información desagregada de nivel individual para cada persona fallecida, incluyendo edad, sexo, causa de muerte, comuna, entre otras. Bases de acceso público con similares características existen también para los egresos hospitalarios u hospitalizaciones (DEIS, 2020).

Por otro lado, existen mecanismos de transparencia pasiva, regulados mediante la Ley 20.285, en los cuales de forma habitual la ciudadanía, prensa, investigadores, entre otros actores interesados puede acceder a microdatos en salud de diverso tipo, tales como notificaciones de patologías del sistema de Garantías Explícitas en Salud, enfermedades de notificación obligatoria (ENO), información sobre datos de utilización de servicios hospitalarios (GRD) entre muchos otros. En todas estas bases de datos es posible acceder a información desagregada a nivel individual de manera habitual en base a solicitudes *ad hoc* mediante mecanismos habituales de transparencia.

Estos antecedentes resultan importantes, en tanto reflejan el estándar de la práctica con que la institucionalidad pública en general, y el MINSAL en particular, manejan el acceso a los datos estadísticos en salud que son de interés público.

Acceso a la información y emergencia sanitaria

Con fecha 19 de marzo de 2020, las personas responsables de los mecanismos especiales para la libertad de expresión de Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, llamaron a los gobiernos a proporcionar información veraz y completa sobre la naturaleza de la amenaza que supone la pandemia del COVID-19, haciendo hincapié en que la salud humana no solo depende del fácil acceso a la atención sanitaria, sino que también depende del acceso a información precisa sobre el riesgo, avance y prevención de la enfermedad. En este sentido, precisaron que "los gobiernos de todo el mundo están obligados, en virtud de las normas de los derechos humanos, a proporcionar información fidedigna en formatos accesibles a todos, prestando especial atención a garantizar el acceso a la información por parte de las personas con acceso limitado a Internet o a aquellas personas en condición de discapacidad a las cuales se les dificulte el acceso".

Considerando la importancia que cobra el derecho de acceso a la información en un contexto de emergencia sanitaria, es fundamental que las autoridades públicas —en este caso el MINSAL— coloque a disposición de la ciudadanía la mayor cantidad de datos relacionados con el aumento de los casos confirmados de COVID-19, considerando, al menos, una desagregación comunal, por edad, sexo, nexo epidemiológico, requerimiento de hospitalización y estado de salud de las personas afectadas, siempre con reserva de sus nombres y otros datos que permitan identificarlas. Así lo han hecho dentro de la región muchos países. Al menos seis, (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y México) cuentan con acceso a información de datos desagregados a nivel individual de casos confirmados, que permiten informar de manera clara y transparente a la ciudadanía las cifras de la evolución de la pandemia.

Acceso a datos en Chile en el contexto de la pandemia

Durante la emergencia sanitaria originada por el contagio del SARS-CoV-2, causante del síndrome infeccioso COVID-19, el MINSAL ha dispuesto públicamente, de manera gradual, datos sobre los casos, exámenes PCR, hospitalizados y fallecidos de esta enfermedad. Para ello utiliza reportes diarios con información agregada a nivel regional y nacional, disponibles a través de un micrositio

alojado en su web institucional (MINSAL, 2020u). Adicionalmente, desde el 30 de marzo, con una regularidad bisemanal publica informes epidemiológicos centrado en los casos confirmados a cargo del Departamento de Epidemiología del MINSAL donde se entrega información agregada hasta el nivel comunal (MINSAL, 2020v). En el contexto de estos informes se adiciona un anexo semanal de defunciones por COVID-19 desarrollado por el DEIS (desde el Informe N° 27 del 16 de junio 2020). Más recientemente, en estos informes se agrega además un anexo semanal de indicadores de testeo y trazabilidad (desde el Informe N° 41 del 10 de agosto 2020).

Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MCTCI) desarrolló un repositorio de acceso a series de datos agregados desde mediados de abril, que a la fecha de cierre de este informe cuenta con 62 productos de datos obtenidos a partir de los informes y reportes del MINSAL antes mencionados, además de contribuciones derivadas de grupos de investigación (MCTCI, 2020).

Un hito adicional fue la firma de un convenio de colaboración entre el MINSAL, el MCTCI y tres universidades del país en el que se permitió acceso a datos directamente desde EpiVigila y las bases de datos de laboratorios para la corrección de series de datos y desarrollo independiente de indicadores para el monitoreo de la pandemia, los cuales fueron lanzados el 13 de agosto a través de la plataforma *iCOVID* (2020). Las series de datos e indicadores desarrollados bajo esta colaboración están disponibles también a través del repositorio del MCTCI. No obstante, los microdatos fuente utilizados aún no han sido hechos disponibles de manera más amplia.

Cabe mencionar que la única fuente de información desagregada a nivel individual disponible y actualizada de forma regular, corresponde a la base de datos de defunciones desarrollada por el DEIS (2020). Esta fuente entrega datos de sexo, edad, fecha de defunción, comuna, región y causa de defunción, incorporando datos desde el año 2016 hasta la fecha, reportando información con menos de una semana de desfase entre la fecha de defunción y la publicación de los datos. Entre el 11 y el 17 de marzo se informaron datos diarios de nivel individual con características básicas de los casos confirmados incluyendo sexo, edad, región, centro de salud, fecha de inicio de síntomas y fecha de confirmación. Esta información no volvió a estar disponible y fue retirada por el MINSAL de su sitio web, no obstante, existen copias disponibles en repositorios públicos[76].

La necesidad de un acceso transparente y público a datos de mayor cantidad y calidad ha sido un tema de amplio debate en el contexto de la pandemia[77] . Diversas voces del mundo científico así lo han manifestado, por ejemplo, la actual presidenta de la Sociedad Chilena de Epidemiología (SOCHEPI):

> La falta de transparencia ha sido un elemento deficiente. Esto no es algo que solo lo decimos nosotros desde la academia o desde la sociedad civil; tenemos que recordar que el Consejo por la Transparencia ha oficiado dos veces al Gobierno para que aumente la transparencia en la entrega de los datos. No es algo que se nos ocurra a nosotros, esto es algo que es real y desde la academia hemos pedido que se entreguen los datos desagregados y anonimizados (María Paz Bertoglia, presidenta SOCHEPI).

Efectivamente, el propio Consejo para la Transparencia (CPT) en su Oficio N° 255 del 26 de marzo de 2020 solicita al MINSAL mayor proactividad en materia de transparencia, haciendo sugerencias concretas en múltiples ámbitos en los que se requerían datos públicos de manera urgente (CPT, 2020a). En particular, la falta de acceso a datos desagregados de nivel individual, necesarios para realizar análisis más complejos por parte de grupos de investigación, entre ellos el modelamiento matemático que permita realizar predicciones de corto y mediano plazo con menor incertidumbre.

76 A modo de ejemplo: https://github.com/spenafajuri/covid19/tree/master/csv

77 Gutiérrez, Claudio. Gobierno y datos del COVID-19: secretismo, manipulación y democracia. https://www.ciperchile.cl/2020/04/21/gobierno-y-datos-del-covid-19-secretismo-manipulacion-y-democracia/

Por otro lado, las autoridades de nivel comunal, a cargo de realizar las acciones de trazabilidad y seguimiento de casos y contactos, a mediados de abril hicieron un llamado público a la autoridad ministerial a entregarles más información que permitiera gestionar de mejor forma los brotes locales[78].

El MINSAL argumentó su postura en contra de entregar información a nivel individual anonimizada, bajo el supuesto de que esto atentaría contra la ley de derechos y deberes de los pacientes. Si bien el Consejo para la Transparencia en su Oficio N° 501 entrega orientaciones sobre el tratamiento de datos personales sensibles por parte de la autoridad sanitaria (CPT, 2020b), no se refiere en dicho documento a datos estadísticos en los cuales la información haya sido debidamente anonimizada.

Una interpretación del marco jurídico vigente como la adoptada por el MINSAL resulta inconsistente con las prácticas habituales en términos de transparencia y acceso a la información del propio ministerio para el manejo de datos similares en el pasado. Si bien posteriormente el DEIS liberó de forma pública los datos a nivel individual de defunciones, la negativa a liberar datos de nivel individual anonimizados de casos confirmados y probables, o de los exámenes de PCR, se ha mantenido hasta la fecha.

Controversia en relación con discrepancias en los datos

Más allá de las competencias técnicas de las entidades especializadas en la recolección de datos y producción de estadísticas en salud (DEIS y Departamento Epidemiología) dependientes de la División de Planificación Sanitaria (DIPLAS), se generó en el país una controversia en relación con las cifras del COVID-19 que se instaló en el debate público generando dudas respecto de las cifras reportadas.

Esta controversia tuvo bases objetivas y quedó expuesta, por ejemplo, a partir del reporte que realizaba el DEIS a la OMS, donde se apreciaron discrepancias en relación con el número de fallecidos por Covid-19 que reportaba el ministro de Salud en sus informes diarios al país[79]. Las discrepancias en las cifras reportadas, se referían tanto a las de casos confirmados como de fallecidos. En cuanto a los casos confirmados, la Contraloría General de la República en su Oficio 283-A (2020)[80] identificó al 8 de junio la existencia de 34.542 casos confirmados adicionales acumulados a los reportados por la autoridad a la fecha, esto es un 24,2% más de los considerados por el MINSAL en sus reportes públicos. Con posterioridad a este oficio, el 16 de junio, el MINSAL reconoció 31.412 casos adicionales.

Es así que se produjo un desfase sustantivo que generó en un momento una subestimación del impacto real que estaba produciendo la pandemia en su avance en el país. Mientras a fines de mayo ya se estaban produciendo más de 100 fallecimientos de casos confirmados por COVID-19 al día, a mediados de junio el MINSAL aún no reportaba ningún día con una cifra superior al centenar de fallecidos diarios.

El manejo de las cifras relacionadas con la pandemia ha dado pie a la formación de una comisión investigadora de la Cámara de Diputados y Diputadas[81] y a una investigación por parte del Ministerio Público (Fiscalía Región Metropolitana Centro Norte).

CONCLUSIONES

Tal como lo mostraron los datos y gráficos expuestos en el capítulo introductorio de este informe, las cifras de

78 Alcaldesas y alcaldes de Chile. https://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2020/04/declaracion-alcaldes-1604.pdf

79 Sepúlveda, Nicolás. 2020. Minsal reporta a la OMS una cifra de fallecidos más alta que la informada a diario en Chile. CIPER. Recuperado de: https://www.ciperchile.cl/2020/06/13/minsal-reporta-a-la-oms-una-cifra-de-fallecidos-mas-alta-que-la-informada-a-diario-en-chile/

80 Contraloría General de la República. 2020. Oficio 283-A, Subsecretaría de Salud Pública. https://www.docdroid.net/file/download/dteA6yl/oficio-contraloria-a-la-subsecretaria-de-salud-publica-pdf.pdf

81 https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/resultados.aspx?prmID=2821

contagiados y fallecidos por COVID-19 en nuestro país, han sido comparativamente altas.

Enfrentado a la necesidad de asumir la llegada de la pandemia del COVID-19, el Estado de Chile privilegió una estrategia más bien centrada en el reforzamiento de la red hospitalaria por sobre una estrategia más bien centrada en la prevención. El Estado puso énfasis en la compra y habilitación de ventiladores mecánicos, incremento de las camas, en particular aquellas de alta complejidad (UCI y cuidados intermedios). Además, tempranamente estableció una gestión coordinada de la red de salud pública y privada que sería liderada por el Ministerio de Salud.

Como ya fue planteado, la OMS señalaba que, si bien tanto la prevención como el fortalecimiento de la red asistencial constituían los dos ejes relevantes en la lucha contra la pandemia, era esencial darle un fuerte énfasis a la prevención, pues ni la mejor red hospitalaria podría enfrentar una pandemia descontrolada. Por esta razón llamaba a los Estados a fortalecer los equipos para lograr una trazabilidad de casos y contactos y el aislamiento de los mismos. Una vez más, es importante recordar que, como se indicó en los antecedentes de este capítulo, lo planteado por la OMS solo posee el estatus de recomendación y no constituye una obligación para el Estado de Chile.

Si bien Chile ha sido el país de América Latina que más test PCR ha realizado, lo cual es un elemento importante en la tarea de prevención, en los primeros meses de la pandemia, los largos tiempos de espera para la entrega de los resultados de los exámenes PCR, constituyeron un obstáculo para que la detección de casos y contactos fuese oportuna y efectiva. Además, se debe precisar que, realizar test PCR es condición necesaria pero no suficiente dentro de la estrategia de prevención. Esta tarea requiere para su efectividad ser acompañada de un sistema robusto y ágil de trazabilidad, que contacte en un plazo breve a los contagios y sus contactos cercanos y los aísle. Sin embargo, el sistema de trazabilidad no se puso en marcha sino varios meses después de llegada la pandemia a Chile. En primera instancia, no se consideró la incorporación de la red de Atención Primaria en Salud para apoyar en esta tarea, a pesar de que es la instancia que mejor conoce los distintos territorios donde se ubican sus consultorios y tiene designada como función la vigilancia epidemiológica. En junio el MINSAL asigna esta tarea a la APS y en julio traspasa los fondos necesarios para implementarla. Esto significó una falta de oportunidad en la puesta en marcha del proceso de trazabilidad y, por lo tanto, menor eficacia en términos del control inicial de la pandemia. En la práctica, la trazabilidad comienza a jugar un rol relevante a fines del mes de julio junto con el inicio del proceso de desconfinamiento. Si bien en septiembre se contaba con 3.940 trazadores, esa cifra está por debajo de las cifras observadas en otros países y también muy por debajo de la recomendación del Colegio Médico (9.000).

Por otra parte, el establecimiento de cuarentenas dinámicas desde fines de marzo hasta el 15 de mayo fue una estrategia criticada por las sociedades científicas, el Colegio Médico y varios epidemiólogos que manifestaban que dichas cuarentenas eran inoficiosas dadas las conurbaciones que caracterizan la Región Metropolitana y la dificultad de aislar el movimiento entre comunas. Además, la estrategia de las cuarentenas dinámicas no contaba con precedentes exitosos o evidencia científica respecto a su efectividad, careciendo entonces de criterios claros para poder implementarla y evaluarla.

La efectividad de las cuarentenas se vio fuertemente afectada también por las condiciones de vida de los sectores más pobres y vulnerables de nuestro país. La implementación de las cuarentenas no previó o no consideró las condiciones de vivienda y precariedad económica que enfrenta un porcentaje importante de la población de nuestro país. La mayoría de estas personas continuó saliendo de sus hogares para asegurar el sustento de sus familias.

La CIDH había señalado que una política apropiada por parte de los Estados frente a la pandemia debía comprender las condiciones de vida de las personas y que, por lo tanto, debía prestarse particular atención al derecho a condiciones de vida adecuadas. De esta forma señalaba a los Estados: “Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de

contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales" (CIDH, 2020, pág. 10). Esta recomendación se funda en características esenciales de los derechos humanos, como son las de su indivisibilidad, integralidad e interdependencia, elementos que deben estar siempre presentes en el accionar de los Estados que aspiran a cumplir sus compromisos en la materia. Es importante tener presente que lo planteado por la CIDH solo posee el estatus de recomendación y no constituye una obligación para el Estado de Chile.

Respecto de la red asistencial, cabe valorar el incremento de camas, en particular aquellas de alta complejidad (UCI y cuidados intermedios) y la gestión de las mismas, a través de un sistema integrado de salud donde el MINSAL tomó el control de la gestión de la infraestructura pública y privada.

Sin embargo, en los momentos más álgidos de la pandemia, la capacidad hospitalaria se tensó al máximo y la situación se tornó altamente compleja en los servicios de salud. Esto atentó contra el principio de calidad y oportunidad de la atención de salud y pese a los esfuerzos de los equipos de salud, las personas enfermas no siempre recibieron una atención todo lo oportuna que se requería. Así también el personal de salud, como en muchos de los países afectados por la pandemia, experimentó una presión muy fuerte, enfrentando largos turnos y jornadas de trabajo extenuantes, dado que un grupo importante de trabajadores se infectó y otros debieron realizar cuarentenas preventivas. A su vez, los déficits históricos de personal de salud, particularmente de aquellos más capacitados, no permitieron el reemplazo con nuevos profesionales y técnicos de salud.

Frente a este contexto es importante analizar los factores que permitan comprender por qué las medidas que el Estado adoptó no fueron todo lo adecuadas y oportunas que se requería para enfrentar una crisis sanitaria de la magnitud que se ha vivido. Frente a esto, aparece un elemento central en este análisis: la forma en que las decisiones sanitarias fueron adoptadas, especialmente en lo relativo a la participación y a la transparencia de la información.

La OMS, había recomendado que en las estrategias y respuestas al COVID-19 participara toda la sociedad y que la información y medidas adoptadas debían ser transparentes, independientes, participativas, claras e inclusivas. La participación amplia en la toma de decisiones, y la transparencia en la gestión de la información, si bien no aseguran por sí mismas que las medidas adoptadas sean necesariamente las más efectivas, permiten una discusión y un compromiso transversal, que otorga garantías de mayor efectividad.

Finalmente, la crisis sanitaria nos deja un conjunto de experiencias sobre las cuales es importante continuar reflexionando. Un elemento central es la situación estructural del sistema de salud de nuestro país. Recordemos que el INDH venía planteando antes de la pandemia, un conjunto de déficits y brechas en el acceso a la salud y en la calidad de la atención. Estos déficits se evidenciaron también y con mucha fuerza durante la crisis sanitaria. Por esto resulta importante fortalecer el sistema de salud, dotándolo de mayores recursos financieros que permitan superar los déficits en infraestructura y personal. Así también, la epidemia evidenció el crucial rol de la Atención Primaria en Salud y los desafíos que enfrenta. La experiencia recién vivida nos ha mostrado que es fundamental fortalecerla para que desarrolle el importante rol de prevención y vigilancia epidemiológica que tiene asignado. Todo lo anterior permitirá que el Estado sea un mejor garante del respeto, protección y goce del derecho a la salud.

La crisis sanitaria nos deja un conjunto de experiencias sobre las cuales es importante continuar reflexionando. Un elemento central es la situación estructural del sistema de salud de nuestro país

RECOMENDACIONES

01 Se recomienda a los ministerios del Interior y de Salud, en relación a la pandemia que afecta a nuestro país, incorporar de manera incidente a la comunidad científica en el proceso de toma de decisiones, a fin de que las medidas que se adopten en torno a la crisis sanitaria cuenten con la mayor evidencia científica disponible y conciten el más amplio consenso respecto de las mismas.

02 Se recomienda al Ministerio de Salud fortalecer el acceso y la transparencia en la información relativa a la pandemia hacia la ciudadanía en general y, en particular, hacia la comunidad científica de nuestro país. Así también, es necesaria la entrega de información regular, completa, oportuna y sin ambigüedades, formulando recomendaciones claras a la población.

03 Se recomienda al Ministerio de Salud robustecer y ampliar el proceso de trazabilidad, particularmente en lo relativo al número de trazadores de que disponga el país, alcanzando el estándar requerido en relación a la población de las distintas regiones del país.

04 Se reitera la recomendación al Estado de adoptar medidas económicas, técnicas y legislativas, hasta el máximo de los recursos que disponga, a fin de fortalecer el Sistema de Salud Público para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la salud.

05 Se recomienda al Estado y en particular al Ministerio de Salud, adoptar medidas económicas y técnicas para fortalecer la Atención Primaria en Salud, a fin de que esta pueda cumplir cabalmente el rol que se le ha asignado.


1916



Capítulo

3

EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS

3

EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS

ANTECEDENTES

En respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, las autoridades han implementado una serie de medidas destinadas a mitigar la circulación y transmisión del virus, incluyendo cuarentenas focalizadas, cordones y aduanas sanitarias, cierre de escuelas, toques de queda nocturnos, limitaciones para el funcionamiento del comercio, entre otras, decretadas en el marco del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública en todo el territorio nacional, declarado el 18 de marzo del presente año, y las facultades extraordinarias ejercidas por la autoridad sanitaria. Dichas medidas han implicado el cierre de diversos lugares de trabajo, tales como establecimientos comerciales considerados no esenciales, restaurantes y bares, por citar algunos ejemplos, impactando en la actividad económica y los salarios e ingresos de muchas familias en Chile. Un grupo importante de trabajadores y trabajadoras también ha sido impactado por la pandemia, aunque de una manera distinta a la pérdida del empleo y los ingresos, sino por la alta presión y demanda respecto de sus labores, como es el caso de quienes se desempeñan en el ámbito sanitario, cuyas afectaciones fueron consignadas en el capítulo sobre salud de este mismo informe.

En el caso de Chile, al igual que en gran parte de América Latina, la crisis del COVID-19 ha visibilizado problemáticas del mundo del trabajo que han dificultado la capacidad de respuesta de las personas frente a una inicial emergencia sanitaria, pero que ha extendido sus consecuencias a otras esferas. Algunos ejemplos relevantes en dicho ámbito son las altas tasas de informalidad laboral, las limitaciones del sistema de seguridad social, las brechas de género y un bajo índice de sindicalización[1], lo que puede dificultar el mejoramiento de las condiciones de trabajo, los salarios y las posibilidades de adoptar acuerdos bipartitos sobre la base del diálogo. Estas problemáticas han impedido que el sistema laboral pudiera actuar de manera más efectiva como un canal de protección y distribución de apoyos frente al impacto de la pandemia.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, junto al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), presentaron la primera Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL), aplicada entre abril y mayo de 2020, y en la que participaron 5.278 empresas de todo Chile. El 79% de las empresas que respondieron corresponden a microempresas, un 14% a pequeñas, un 4% a medianas y un 3% a grandes. Los datos muestran que como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19, el 64% reportó una reducción en ventas o ingresos en comparación con el mismo mes del año 2019, mientras que un 24% señaló haber cerrado o encontrarse en proceso de cierre (SENCE, s.f.). Respecto del impacto en sus trabajadores, "[…] un 21% de las empresas que siguen operando declaran haber tenido que desvincular trabajadores producto de la crisis sanitaria, con un promedio de 14 personas desvinculadas por empresa" (SENCE, s.f., s.p.). Sobre el futuro, considerando los próximos dos meses, "[…] un 22% del total de las empresas declara que requerirá desvincular trabajadores, 50% no lo sabe y 28% cree que no será necesario. Con respecto al futuro de las operaciones, un 59% de las empresas cree que estará con dificultades significativas de aquí a dos meses, 23% no lo

1 De acuerdo a las últimas cifras reportadas por la Dirección del Trabajo al Consejo Superior Laboral, a octubre de 2019 la tasa de sindicalización había llegado al 21,7%. Esta tasa es menor al promedio de los países agrupados en la OCDE, que llega al 30%, sin perjuicio de la existencia de países con altas tasas de afiliación sindical: Islandia (92,8%), Dinamarca (71,7%), Suecia (71,7%) y Finlandia (65,3%).

sabe, y 18% cree que estará operando sin mayores dificultades" (SENCE, s.f.).

Según las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (2020), la tasa de desocupación[2] alcanzó el 13,1% durante el trimestre mayo-julio de 2020, lo que representó un aumento de 5,6 puntos porcentuales en doce meses. Durante este período, la tasa de desocupación masculina fue 13,5%, aumentando 6,3 puntos en un año; mientras que la femenina alcanzó 12,5%, creciendo 4,5 puntos porcentuales también en un año. Los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) muestran que los ocupados informales[3] disminuyeron 35,7%, incididos por las mujeres (-39,9%) y por los hombres (-32,4%) y que "las categorías que más incidieron en la reducción de los ocupados informales fueron los trabajadores por cuenta propia (-36,1%) y los asalariados privados (-36,0%)".

Según el Informe de Política Monetaria del Banco Central, publicado en septiembre de 2020, en el trimestre móvil finalizado en junio, la caída anual de ocupación afectó a aproximadamente 1,8 millones de puestos de trabajo, de los cuales el 45% correspondían a empleos asalariados, pertenecientes en gran parte a la economía formal, mientras que alrededor del 36% eran trabajadores por cuenta propia (Banco Central, 2020).

Respecto de los ingresos, el Banco Central menciona que "la reducción de los ingresos laborales ha seguido reflejándose en el crecimiento anual de los salarios nominales y en el total de horas trabajadas (INE), permaneciendo ambos en torno a sus mínimos históricos" (2020).

Sobre la economía, dicho informe señala que ésta se contrajo 14,1% anual en el segundo trimestre, siendo abril el mes que presenta la mayor caída, y este el peor registro en las últimas décadas.

Estos datos también se pueden ver expresados en la Encuesta Social COVID-19 (2020), aplicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el INE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el mes de junio, ya que muestra que el 59,4% de los hogares encuestados declararon haber disminuido sus ingresos respecto de antes de la pandemia, y solo un 37,8% señaló haberlos mantenido. En relación a la percepción de la suficiencia de los ingresos, el 83,5% de los hogares encuestados manifestó que, antes de la pandemia, estos les alcanzaban para cubrir las necesidades familiares; sin embargo, esta percepción bajó al 51,2% durante la pandemia. Si estos datos se desagregan de acuerdo al sexo de la jefatura de hogar, el porcentaje de la percepción de insuficiencia de los ingresos es más alto respecto de las mujeres, tanto antes como durante la pandemia, con el 20% y el 52,7% respectivamente.

Por su parte, la Fundación Instituto Estudios Laborales (FIEL) de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en conjunto con la empresa de investigación de opinión pública, MORI Chile, y el apoyo de la Fundación Friedrich-Ebert (FES), presentaron la encuesta Barómetro del Trabajo. Dicho instrumento fue aplicado durante junio al Gran Santiago, incluyendo San Bernardo y Puente Alto. Los resultados arrojaron que "el 52% dice que tiene dificultades para llegar a fin de mes y 1 de cada 5 santiaguinos (21%) ingiere solo una comida caliente al día. El 85% cuyos ingresos son menores a $500 mil, afirman necesitar ayuda para enfrentar la crisis al igual que el 77% de los que perciben ingresos menores a $1 millón".

Sin perjuicio de los datos anteriores que han mostrado la evolución de los efectos de la pandemia en el ámbito laboral y en los ingresos, de acuerdo al último reporte del *Estudio longitudinal empleo-COVID-19* (Bravo & Castillo, 2020), el empleo se ha venido recuperando, ya que la tasa de ocupación subió 1,8 puntos en octubre, alcanzando 46,8%, respecto de septiembre, de manera que se "[...] acumula un incremento de 4,5 pun-

2 Las mediciones laborales del INE consideran a las personas a partir de los 15 años, quienes corresponden a la "población en edad de trabajar" (PET). Los mayores de 15 años que están interesados en trabajar, se denominan "fuerza de trabajo", lo que incorpora a las personas que están trabajando (ocupados) y a las personas que no están trabajando, pero que están buscando trabajo (desocupados). Dentro de este último grupo –desocupados– se distingue entre quienes "buscan trabajo por primera vez" y "cesantes".

3 La informalidad laboral alude a todas las actividades económicas y ocupaciones que, de derecho o, de hecho, no están cubiertas o están insuficientemente contempladas por sistemas formales.

tos porcentuales desde el punto más bajo alcanzado a fines de julio de 2020".

El acceso al trabajo en condiciones de igualdad, dignidad, seguridad y salubridad, es una temática de particular relevancia desde una perspectiva de derechos humanos, por ello es que el desempleo, el trabajo informal y la pérdida o disminución de los ingresos dificultan la satisfacción de necesidades básicas tales como vivienda, salud y educación, entre otras. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que la importancia de que las personas cuenten con un empleo y salario dignos, radica en que ello colabora a garantizar sus derechos fundamentales, pero también contribuye a la paz y justicia social en las comunidades.

Tomando en cuenta los impactos de la pandemia en el ámbito laboral y la afectación en la percepción de salarios, la sociedad civil y personas particulares organizaron rápidamente diversas acciones para mitigar los efectos inmediatos producidos por dichas problemáticas, como fueron las ollas comunes y distribución de cajas de alimentos.

El Estado adoptó diversas medidas vinculadas a la protección de las condiciones materiales del empleo y los ingresos. De acuerdo a la *Guía de beneficios estatales en tiempos de COVID 19* (Farah, 2020) entre las medidas se cuentan las siguientes:

Programas de transferencias monetarias:

- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
- Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado.
- Bono para la Clase Media.
- Retiro del 10% de fondo individual acumulado en AFP.

Transferencias en especies:

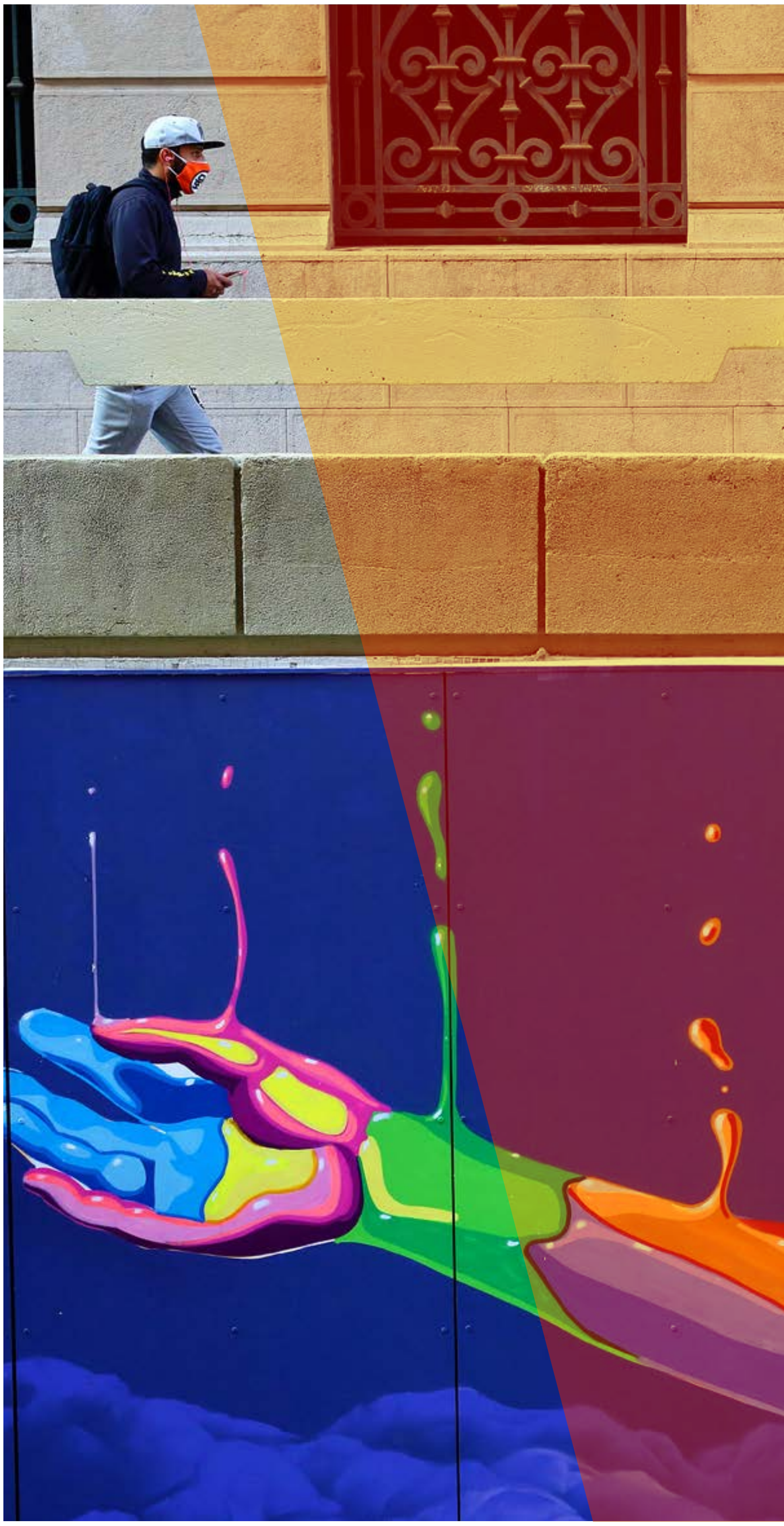
- Caja con alimentos.

Servicio de suministros básicos:

- Plan Solidario de Conectividad.

Protección para trabajadores y trabajadoras formales y sus familias:

- Ley de Protección al Empleo.





Mónica Echagüe
cajera de Metro, Santiago

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

- Ley de Crianza Protegida (parte 1): licencia médica parental preventiva COVID-19.
- Ley de Crianza Protegida (parte 2): suspensión del contrato de trabajo por motivos de cuidado.

Créditos y alivio de compromisos:

- Procedimiento concursal de renegociación de deudas.
- Reducción del impuesto de timbres y estampillas.
- Ampliación del Subsidio de Arriendo Clase Media.
- Préstamo solidario del Estado.
- Acuerdo por deudas de electricidad y agua potable.
- Postergación de pago de contribuciones.

Medidas dirigidas a empresas:

- Condonación de intereses y multas por impuestos y declaración fuera de plazo
- Línea de Crédito COVID-19.
- Nuevo portal "Compra Ágil".
- Pago de contribuciones con beneficio COVID-19.
- Postergación del IVA declarado.
- Suspensión de los pagos previsionales mensuales.

Pocos eventos han tenido tanta incidencia en el mundo del trabajo como la pandemia del coronavirus. Su impacto afectó la economía y vida laboral de las trabajadoras y los trabajadores en un nivel totalmente desconocido hasta ahora, agudizando las problemáticas en el mundo del trabajo ya existentes en Chile. Y probablemente seguirá afectándolo con una profundidad que es difícil de calcular hasta el momento, considerando que la emergencia sanitaria aún es un acontecimiento en curso. Por eso es preciso pensar en construir un nuevo escenario en que los derechos y oportunidades de los trabajadores y trabajadoras sean respetados y apreciados sobre la base de los derechos humanos. Existe un conjunto amplio de instrumentos internacionales, obligatorios para el Estado, que pueden y deben servir de guía para ese propósito. En consecuencia, en este capítulo se describirán las principales obligaciones de derechos humanos que recaen sobre el Estado en materia de protección del derecho al trabajo, las remuneraciones y los salarios; las principales medidas adoptadas por el Ejecutivo, y tam-

bién por el Legislativo, para tratar de proteger los empleos y mantener ciertos niveles de ingresos; y las consecuencias de la pandemia, desde una perspectiva laboral, sobre diversos grupos de especial protección.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVOS A LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE PROTEGER A LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

El derecho al trabajo ocupa un lugar de importancia dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) al ser reconocido en diversos tratados, tanto universales como regionales. De acuerdo al artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados "[…] reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho". En el artículo 7 del mismo PIDESC se menciona que el Estado debe reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que aseguren:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos, además del PIDESC, se han adoptado tratados sobre grupos específicos de la población y que han contemplado el derecho al trabajo. De este modo, resulta relevante mencionar a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuyo artículo 11 dispone que los Estados deben adoptar medidas para eliminar cualquier tipo de discriminación contra la mujer en la esfera del empleo. Esta obligación abarca asegurar que las mujeres puedan acceder a las mismas oportunidades de empleo; el derecho a la estabilidad en el trabajo y otras condiciones de servicio; el derecho a la igual remuneración; el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas; el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

Por su parte, el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, indica que:

> Los Estados Parte se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

El artículo 25 de esta misma Convención indica que "los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del

Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término [...]".

Otro instrumento relativo a un grupo particular que establece obligaciones estatales en relación al derecho al trabajo, adoptado en el ámbito del sistema universal de protección de derechos humanos, es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 27 dispone que "los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad [...]". Esta obligación abarca "prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo" (artículo 27.1.a) y "proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables" (artículo 27.1.b).

En el dominio del sistema interamericano de protección de derechos humanos, destaca el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aunque se debe precisar que el Estado de Chile no lo ha ratificado y, por tanto, no genera obligaciones vinculantes. El artículo 6 de este tratado indica que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Parte se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Por su parte, el 10 de abril, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la *Resolución 1/20 sobre pandemia y Derechos Humanos en las Américas* –que carece de valor vinculante– en la que, entre distintas materias, se recomienda a los Estados:

> Proteger los derechos humanos, y particularmente los DESCA, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias. Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales. Las personas que hayan de proseguir realizando sus actividades laborales, deben ser protegidas de los riesgos de contagio del virus y, en general, se debe dar adecuada protección a los trabajos, salarios, la libertad sindical y negociación colectiva, pensiones y demás derechos sociales interrelacionados con el ámbito laboral y sindical (párrafo 5).

Además de los instrumentos de derechos humanos que se han referido previamente, también es necesario considerar las normas internacionales del trabajo[4] que se han adoptado en el ámbito de la OIT, pues su respeto

4 "Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en convenios (o protocolos), que son tratados internacionales jurídica-

> "[...] también contribuye a fomentar una cultura de diálogo social y de cooperación en el lugar de trabajo, lo cual es determinante para cimentar la recuperación y prevenir una espiral descendente del empleo y de las condiciones de los trabajadores durante la crisis y en el período posterior a ésta. Las normas internacionales del trabajo establecen un marco justo y equitativo, encarnan la resiliencia frente a situaciones concretas del mundo del trabajo y son fundamentales para responder de manera duradera y sostenible a las pandemias, incluida la del COVID-19 (OIT, 2020a, p. 5)".

Tal como lo ha destacado la misma OIT, una de las normas internacionales más recientes y que otorga un marco útil para enfrentar los efectos de la pandemia en el ámbito del trabajo, es la *Recomendación número 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia* (2017), pues "[...] pone de relieve que para responder a las crisis es necesario asegurar el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo" (OIT, 2020a, p. 6). Esta recomendación estimula a (OIT, 2020a, pp. 6–7):

> -La estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social;
>
> -La promoción de la recuperación económica para generar oportunidades de empleo y trabajo decente y reintegración socioeconómica;
>
> -La promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social y la inclusión social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles, en particular las pequeñas y medianas empresas, la transición de la economía informal a la economía formal, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos; la evaluación del impacto que tienen en el empleo los programas nacionales de recuperación;
>
> -La prestación de orientación y apoyo a los empleadores a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de los efectos negativos en los derechos humanos y laborales en sus actividades, o en productos, servicios o actividades con los que puedan estar directamente asociados;
>
> -La promoción del diálogo social y la negociación colectiva;
>
> -La creación o el restablecimiento de instituciones del mercado de trabajo, con inclusión de servicios de empleo, que impulsen la estabilización y la recuperación; y
>
> -El desarrollo de la capacidad de los gobiernos, incluidas las autoridades regionales y locales, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La OIT, aludiendo a la *Recomendación número 205*, previamente citada, ha expresado que "será esencial instaurar un clima de confianza mediante el diálogo social y el tripartismo para aplicar de manera efectiva las medidas destinadas a enfrentar el brote del COVID-19 y sus repercusiones" (OIT, 2020a, p. 8). Esta *Recomendación*, atendiendo al tenor de los convenios sobre libertad sindical (número 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (número 98), "hace un llamado a los Estados Miembros para que reconozcan la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis" (OIT, 2020a, p. 8).

Tal como fue destacado en la sección "antecedentes" de este capítulo, los efectos de la pandemia se han extendido hasta el cierre de actividades económicas, lo que ha redundado en la suspensión o término de las relaciones laborales, y las consecuentes reducción o pérdida de los ingresos. Bajo este diagnóstico, la OIT (2020a, p. 10) ha recomendado que "[...] la promoción de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (de conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) tendrá que

mente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o en recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes" (OIT, n.d.).

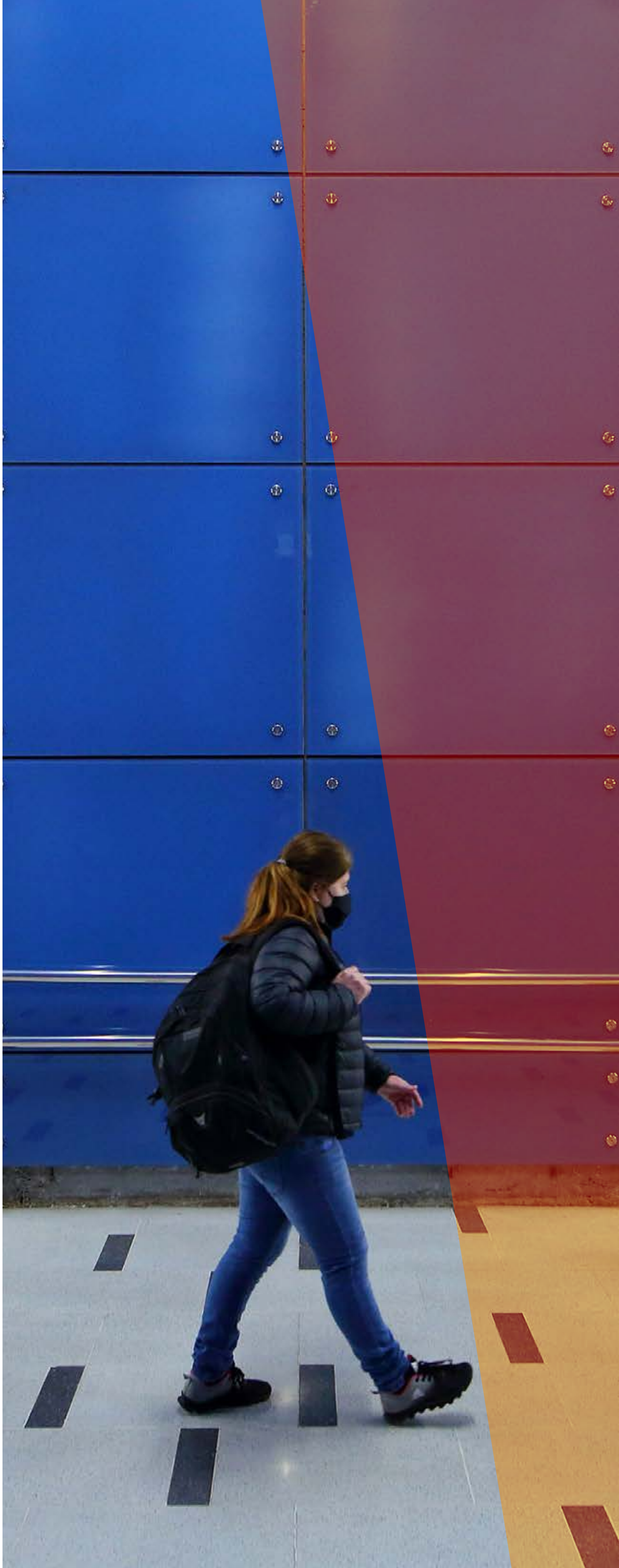
incluir medidas selectivas para estabilizar las economías y abordar los problemas de empleo, con inclusión de medidas de estímulo fiscal y monetario destinadas a estabilizar los medios de subsistencia y los ingresos, y a salvaguardar la continuidad de las empresas".

MEDIDAS ESTATALES PARA PROTEGER EL EMPLEO, LOS SALARIOS E INGRESOS

Antes de la pandemia, Chile contaba con dos instrumentos para proteger a los trabajadores ante crisis económicas, ambos surgidos luego de la llamada "crisis asiática", producida durante los últimos años de la década de los 90: el seguro de cesantía que está dirigido solo a trabajadores formales asalariados, y, por tanto, no incluye ni protege a trabajadores informales y trabajadores por cuenta propia; y el Programa de Contingencia contra el Desempleo que "financia programas públicos de empleo cuando la tasa de desocupación nacional o regional" supera el 10% (Montt, Ordóñez & Silva, 2020).

Dada la magnitud de la actual crisis, las características de los mecanismos de protección social existentes y la necesidad de mantener los ingresos para facilitar que las personas cumplan con las medidas sanitarias destinadas a contener el contagio del COVID-19, el Estado adoptó una serie de iniciativas para proteger el empleo, los salarios y promover la recuperación económica. Entre marzo y agosto del presente año, el Gobierno ha anunciado tres planes económicos de emergencia. Las medidas se orientan a ampliar el acceso de la población a mecanismos contributivos, a entregar liquidez a las empresas, entregar subsidios para la clase media y realizar transferencias no contributivas a los hogares en situación de vulnerabilidad del país, entre otras (Montt, Ordóñez & Silva, 2020).

El 19 de marzo, a 16 días del primer caso COVID-19 confirmado en nuestro país, el presidente Sebastián Piñera anunció el "Plan de Emergencia Económica para proteger los ingresos laborales, el empleo y las PYMES" (Gobierno de Chile, 2020). Dicho anuncio incluía la inyección de US$ 11.750 millones, equivalente al 4,7% del PIB, para





hacer frente al impacto económico producido por la pandemia y se enfocaba en fortalecer el presupuesto del sistema de salud, medidas para proteger los ingresos, medidas tributarias y de liquidez orientadas a las PYMES.

Este plan contempló la Ley de Protección al Empleo (LPE) y el Bono COVID-19. La LPE, cuya discusión parlamentaria se inició por mensaje del presidente de la República, entró en vigencia el 6 de abril, y tiene como objetivo "facultar el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley 19.728 a los trabajadores dependientes cuyos empleadores hayan paralizado sus actividades por causa del COVID-19 o coronavirus, ya sea por mutuo acuerdo o a consecuencia de un acto o declaración de autoridad o que hayan pactado la continuidad de la prestación de los servicios" en el período entre el 18 de marzo del presente, y hasta la fecha estipulada por la ley. Es decir, busca conservar el vínculo laboral y evitar posibles despidos en el marco de la crisis actual.

Esta ley permite la reducción de la jornada laboral, y que aquellas horas trabajadas sean pagadas a cargo del empleador, mientras que el resto será financiado a través de la cuenta individual por cesantía del trabajador. La ley contempla que solo cuando estos últimos sean insuficientes se financiarán con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (DT, 2020). Asimismo, se consigna un aporte fiscal de hasta US$2 mil millones para dicho fondo (Diario Oficial, 2020).

Al 11 de octubre, 758.586 personas se encontraban con su contrato de trabajo suspendido, 50.365 habían visto reducida su jornada de trabajo, y 20.580 trabajadoras y trabajadores de casa particular se encontraban acogidos a esta ley (Ministerio de Hacienda, 2020). A la misma fecha, distinguiendo por el tamaño de la empresa, la mayoría de las suspensiones del contrato de trabajo en las microempresas había sido pactada entre la parte empleadora y la parte trabajadora (141.840 pactos) y una menor proporción fue impuesta por acto de autoridad del empleador (84.013); en cambio, en las empresas de gran tamaño la proporción fue la inversa: 130.823 suspensiones fueron impuestas por acto de autoridad y 108.357 obedecieron a pactos (Ministerio de Hacienda, 2020).

Por otra parte, mediante la Ley 21.225, también originada por mensaje presidencial y publicada el 2 de abril, se creó y otorgó el "Bono de Emergencia COVID-19" que ascendió a $50.000 y fue entregado por una sola vez a los hogares "beneficiarios del Subsidio Único Familiar, a los usuarios del Sistema de Seguridades y Oportunidades o para las personas o familias que integren un hogar que pertenezca al 60% más vulnerable de la población nacional". Esta iniciativa consideró recursos fiscales por US$170 millones (Diario Oficial, 2020). De acuerdo a la información pública que ha dispuesto el Ministerio de Hacienda (2020), el número potencial de hogares que serían beneficiados por esta medida era de 1.576.434. Al 6 de mayo, 1.528.459 hogares habían sido beneficiados efectivamente con la entrega del bono.

En opinión de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) ambas medidas fueron insuficientes, y realizó un llamado al Estado para que complementara este plan de emergencia con el fin de garantizar de manera efectiva los puestos de trabajo y los niveles de ingreso de los trabajadores (Salgado, 2020). Adicionalmente, la LPE solo cubre a los trabajadores con contrato formal y las cotizaciones vigentes, mientras que en Chile el 30% de personas se encuentra en el sector informal de la economía, según cifras del INE. En la encuesta de percepción, no probabilística y realizada sobre el Gran Santiago denominada Barómetro del Trabajo, el 70% de los encuestados cree que la LPE ha protegido poco o nada a los trabajadores y al 78% le preocupa ser desvinculado (CUT, 2020).

Posteriormente, a menos de un mes del primer anuncio, el presidente Sebastián Piñera lanzó el segundo plan económico de emergencia, el 8 de abril, por un monto de cinco mil millones de dólares, orientado a los trabajadores informales y a las empresas (MSGG, 2020). El presidente mencionó que estas iniciativas ayudarían a los 2,6 millones de trabajadores informales y beneficiarían al 99,8% de las empresas y a 7,6 millones de trabajadores (Gobierno de Chile, 2020).

Específicamente se planteó un "fondo de protección de los ingresos de los más vulnerables de hasta US$ 2.000 millones para la transferencia de beneficios y la creación

de empleos de emergencia. El diseño de este fondo es flexible, de manera de poder focalizar lo máximo posible la entrega de bonos y de crear empleos de emergencia de manera progresiva" (Duna, 2020). Adicionalmente,

> se incorporó una Línea de Crédito COVID-19 con garantías estatales de hasta el 85%: El Estado aportará US$ 3.000 millones al Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) de Banco Estado para que empresas puedan acceder a líneas de crédito con garantías estatales. Todas las compañías con ventas anuales menores a 1.000.000 de UF, lo que incluye al 99,8% de las empresas y el 84% del empleo (aproximadamente 7,6 millones de trabajadores), podrán acceder a esta línea. Los recursos se deberán destinar a financiar las necesidades de capital de trabajo para la operación de la empresa, con garantías estatales que podrán llegar hasta el 85% del crédito. Los préstamos serán otorgados por los bancos comerciales, los cuales tendrán acceso a la facilidad de liquidez de largo plazo del Banco Central (Duna, 2020).

En el contexto de este segundo plan, el 16 de mayo se publicó la Ley 21.230 que establece un ingreso familiar de emergencia (IFE), cuya tramitación legislativa se inició por mensaje presidencial. Esta política contempló la entrega de transferencias mensuales por tres meses para aquellos hogares pertenecientes al 80% más vulnerable de la población y que no poseyeran ingresos formales. El monto de este beneficio estaba sujeto a la "[...] cantidad de personas que integran el hogar (según la composición familiar inscrita en el Registro Social de Hogares) y de la situación socioeconómica de la familia en el Estado de Emergencia, disminuyendo de acuerdo a la situación de vulnerabilidad de menor a mayor porcentaje de ingresos formales en el hogar" (BNC, 2020).

El 14 de junio, el Gobierno y los partidos de oposición, alcanzaron un acuerdo para inyectar más recursos fiscales con el fin de reactivar la economía y proteger los ingresos de los trabajadores. El denominado "Marco de entendimiento para construir un plan de emergencia para la protección social ahora y para la reactivación económica y el empleo", representó un hito importante durante la pandemia, pues estableció un marco fiscal de US$ 12 mil millones para los 24 meses posteriores con el fin de apoyar los ingresos de las familias y promover la empleabilidad (CNN Chile, 2020).

Entre las medidas consensuadas se establecieron o definieron: la creación de un segundo Ingreso Familiar de Emergencia; la distribución de recursos a los municipios, según grado de vulnerabilidad; un plan de inversión pública con especial desarrollo en regiones, con foco en infraestructura hídrica, vivienda e infraestructura logística; la elaboración tripartita de protocolos sanitarios para un retorno seguro y saludable al trabajo al alero del Consejo Superior Laboral; modificaciones al reglamento del FOGAPE, con el objetivo de rebajar el deducible e incrementar las garantías; y el aumento a 60% de los actuales subsidios a la contratación de mujeres y jóvenes y la creación de un nuevo subsidio de hasta el 50% del ingreso mínimo, para contrataciones superiores a seis meses.

El 21 de junio se promulgó la Ley 21.243, iniciada por mensaje presidencial, que modifica la Ley 21.230 para extender y aumentar el Ingreso Familiar de Emergencia. Esta ley, también denominada "IFE 2.0", aumentó el ingreso familiar de emergencia de $65.000 a $100.000 por persona, durante tres meses; y también cambió el diseño inicial del IFE para que pudiera ser complementado con otros beneficios. Conforme a los reportes publicados por el Ministerio de Hacienda (2020), 8.039.983 personas han sido beneficiadas por esta medida, lo que importa un costo total de $2.218.000.000.

El 24 de junio se promulgó la Ley 21.242, también iniciada por mensaje presidencial, que crea un beneficio transitorio para trabajadores independientes, a través de un subsidio y un préstamo sin interés. Para acceder al préstamo, los trabajadores independientes deben haber emitido boletas de honorarios durante cierta cantidad de meses antes del 1 de abril de 2020 y haber disminuido sus ingresos en al menos un 30%. Según se establece en esta ley, "los trabajadores independientes tendrán derecho a solicitar un beneficio máximo mensual de hasta $650.000 por cada mes que haya transcurrido en que se cumplan los requisitos respectivos y hasta por un máximo de tres meses, continuos o discontinuos, dentro

de los seis meses siguientes a contar del 1 de mayo de 2020" (BNC, 2020). Respecto de la reintegración del préstamo, "la normativa contempla un plazo de tres cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses, las que se irán pagando en el proceso de declaración anual de impuesto a la renta" (BNC, 2020). En lo que respecta al subsidio creado por esta ley, cabe precisar que se orientó a trabajadores independientes que poseyeran una renta igual o inferior a $500.000, y considera un monto máximo de subsidio de $100.000. Es importante señalar que dicho monto no debe ser reintegrado. De acuerdo a lo informado por el Servicio de Impuestos Internos (2020), a 24 horas de entrada en vigencia la mencionada ley, 67.529 trabajadores independientes habían solicitado acceder a los beneficios allí establecidos.

Pensando en las madres, padres y cuidadores, al 1 de abril, había al menos tres proyectos de ley en la Cámara de Diputadas y Diputados, con el objetivo de modificar el Código del Trabajo para extender el permiso postnatal durante la emergencia sanitaria. Lo anterior, resaltaba la importancia de legislar respecto de madres, padres y cuidadores de niños y niñas que debían volver a trabajar, pero que, sin redes de apoyo disponibles, tales como salas cunas, jardines infantiles y otras, a causa de las medidas de confinamiento, podían enfrentar una situación de despido.

La sociedad civil se manifestó a favor de las iniciativas legales. El 17 de junio, la plataforma Juntas en Acción, entre las que se encontraban Comunidad Mujer, Corporación Humanas y la Asociación de Magistradas Chilenas, entre otras, emitió una declaración pública en la que señalaban la tardía respuesta del Estado frente a las madres y padres, y afirmaban que "extender el postnatal mientras dure el Estado de Catástrofe va en beneficio directo de aquellas madres trabajadoras que tienen menos recursos" (Comunidad Mujer, 2020).

En respuesta a las mociones parlamentarias que seguían avanzando en el Congreso y dadas las diversas demandas o requerimientos efectuados desde la sociedad civil, el 24 de junio el presidente Sebastián Piñera oficializó la presentación de un proyecto de ley con el fin de proteger a las madres, padres o cuidadores de niños en edad preescolar (Reyes, 2020). Luego de un mes de negociaciones, y cinco meses después que se presentaran las primeras mociones al respecto, el 23 de julio se promulgó la Ley 21.247, iniciada por mensaje presidencial, que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica, conocida como "postnatal de emergencia". Dicha ley consiste en la extensión del postnatal parental, a través de una licencia preventiva por 30 días que podrá ser prorrogada, a cargo del seguro de salud respectivo. Este beneficio es para aquellas madres, padres y cuidadores, "que estén haciendo uso del permiso postnatal parental o que tengan el cuidado personal de niños o niñas nacidos a contar del año 2013, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad denominada COVID-19" (BCN, 2020). Específicamente para aquellos trabajadores cuyo permiso postnatal finalice durante la vigencia del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por causa de la enfermedad COVID-19, o para aquellos en el que dicho permiso finalizó entre el 18 de marzo del 2020 y el 23 de julio, para los que el derecho opera de manera retroactiva.

Respecto de las y los trabajadores afiliados al seguro de desempleo que tengan el cuidado personal de uno o más niños o niñas nacidos a partir del año 2013 y que no reúnan las condiciones para tener derecho a la licencia médica preventiva parental, la ley les concede el derecho de suspender los efectos del contrato de trabajo por motivos de cuidado, y acceder con ello a los subsidios de cesantía establecidos en la Ley de Protección del Empleo por todo el tiempo que permanezca suspendido el funcionamiento de los establecimientos educacionales, jardines infantiles y salas cunas, por acto o declaración de la autoridad competente para el control de la pandemia COVID-19, al cual asistiría el niño o niña (BCN, 2020).

Mediante la reforma constitucional que permitió el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual (Ley 21.248, publicada el 30 de julio), cuya tramitación se inició por moción parlamentaria, según datos de la Superintendencia de Pensiones (2020) al 23 de octubre, 9.925.690 personas han realizado solicitudes a sus respectivas AFP para acceder hasta el 10% de sus fondos, de las cuales 9.649.398 han sido aprobadas para su pago. En promedio, el monto de retiro solicitado alcanza

$1.401.629. La mayor proporción de las personas que han solicitado esta medida son hombres (52,6%); mientras que las mujeres llegan al 47,3%.

El 1 de agosto se promulgó la Ley 21.252 que establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica, iniciada por mensaje presidencial. Esta ley está destinada a los trabajadores dependientes, que estén recibiendo prestaciones del Seguro de Cesantía o quienes no estén sujetos a dicho régimen por no haberse incorporado al momento de su creación, y que actualmente estén cesantes, quienes hayan visto una reducción en sus ingresos por estar sujeto a un pacto de reducción de jornada, y a empresarios individuales. Los requisitos para acceder a los beneficios son tener un “promedio mensual de todas las rentas percibidas durante el año 2019 que sea igual o mayor a $400 mil, o que su ingreso mensual actual haya experimentado una reducción del 30% respecto del promedio mensual del año 2020” (BCN, 2020).

A través de esta ley, las y los trabajadores podrán acceder a un aporte fiscal que se entregará por una sola vez, sin necesidad de reintegrarlo, y cuyo monto máximo será de $500.000, para aquellas personas cuyo promedio mensual de sus ingresos sea una cantidad igual o mayor a $400.000 y hasta $1.500.000. La segunda medida establecida en esta ley es un mecanismo de financiamiento y liquidez a la que podrán acceder quienes cumplan con los requisitos mencionados, y consistirá en un monto entregado mensualmente, por un máximo de tres meses, ya sea continuos o discontinuos, por un período de cinco meses. El beneficio se calculará mensualmente, según la fórmula establecida en la ley, con un tope máximo de 650.000. Es relevante notar que este beneficio deberá ser reintegrado al fisco, en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin intereses ni multas (BCN, 2020). Según datos del Servicio de Impuestos Internos (2020), al 14 de agosto, trece días luego de su entrada en vigencia, más de 1,6 millones de personas ya habían solicitado el bono para la clase media y el préstamo solidario del Estado. Respecto a la entrega del aporte directo de $500.000 establecido en la Ley 21.252, al 25 de septiembre habían sido entregados 1.663.503 bonos (Ministerio de Hacienda, 2020)[5]. El pasado 27 de septiembre, el Ejecutivo lanzó un nuevo subsidio al empleo con un particular foco en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Este subsidio cuenta con dos líneas:

> “Regresa [...] enfocado en impulsar la mantención de contratos de trabajadores suspendidos bajo la Ley de Protección del Empleo (LPE), y que consiste en la entrega a las empresas de un aporte equivalente a $160.000, por hasta 6 meses, por cada trabajador que retorne a su puesto de trabajo tras haber estado con su contrato suspendido por la LPE, y cuya remuneración sea hasta 3 IMM ($961.500)” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2020b); y
> “Contrata”, “[...] cuyo objetivo es potenciar las nuevas contrataciones de trabajadores. En este caso, el Estado entrega a las empresas el equivalente al 50% de la remuneración bruta mensual, con tope de hasta $250 mil, por cada nuevo trabajador adicional contratado, respecto de su nómina de trabajadores informada a julio de 2020. Para los jóvenes entre 18 y 24, mujeres y personas en situación de discapacidad, el subsidio será un 60% de la remuneración bruta mensual y tendrá un tope mayor, de $270 mil pesos” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2020b).

Entre el 29 de septiembre y el 20 de octubre, se habían presentado 74.692 solicitudes para este subsidio, de las cuales 36.384 correspondían a la línea “Contrata” y 38.308, a la línea “Regresa” (Ministerio de Hacienda, 2020). Sobre la caracterización de las postulaciones, el 35% corresponde a mujeres; el 14%, a jóvenes; y solo el 1%, a personas con discapacidad (Ministerio de Hacienda, 2020).

5 El 2 de octubre, el Servicio de Impuestos Internos informó que 437.703 trabajadores dependientes habrían obtenido el Bono Clase Media declarando un monto menor al real en sus remuneraciones de julio de 2020. El Servicio estableció un plazo hasta el 30 de noviembre para que los trabajadores restituyan los montos percibidos indebidamente, sin reajustes, multas ni intereses. Esta situación también dice relación con los derechos humanos asociado a los deberes de solidaridad.

Los últimos aspectos relevados respecto de esta política pública son concordantes con los aspectos provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el Estado debe contemplar en su respuesta ante la pandemia, y que han sido destacados tanto en el primer capítulo de este informe como en el presente texto. Es decir, considerar de modo particular y preferencial a grupos de especial protección, como mujeres y otras personas que, tradicionalmente, han sido excluidos del empleo formal y que han sufrido de manera desproporcionada los efectos de la pandemia, como personas jóvenes y personas con discapacidad. Por lo mismo, se debe seguir desarrollando los esfuerzos necesarios para que estos grupos puedan reinsertarse en el ámbito del trabajo, en el corto y mediano plazo, para lo cual será necesario reforzar y establecer programas de intermediación laboral.

En este capítulo se han discutido diversas iniciativas estatales para hacer frente a la crisis socioeconómica generada como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas para disminuir o mitigar los contagios del COVID-19. Al respecto, las políticas adoptadas necesitan considerar el carácter integral de los derechos humanos, y que sus afectaciones no pueden tratarse de manera aislada. En este sentido, es necesario avanzar hacia políticas integrales en materia económica y social con el fin de que otros derechos humanos no se vean afectados por la pérdida o disminución de salarios e ingresos. Asimismo, el Estado tiene el deber y obligación de tomar medidas, con la debida diligencia que la pandemia requiere.

El Estado debe implementar medidas que cuenten con un enfoque interseccional, dada la especial afectación que ha generado la pandemia en ciertos grupos, según se verá más adelante, y para que se consideren las maneras específicas de discriminación que pueden ocurrir cuando existen diversos factores de vulnerabilidad y riesgo. Un avance en este sentido es el subsidio al empleo que cuenta con un foco especial en las mujeres, jóvenes y las personas con discapacidad. Es urgente que las medidas sean concebidas con perspectiva de género y de derechos humanos para no dejar a nadie atrás.

TRABAJO A DISTANCIA, TELETRABAJO Y RETORNO SEGURO

Debido a las medidas de confinamiento que necesariamente debieron adoptarse para disminuir la circulación vírica y el contagio del COVID-19, el denominado teletrabajo cobró una imprevisible relevancia. Desde una perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cabe precisar que no existen obligaciones y estándares que regulen expresamente esta materia, no obstante, debe considerarse que se aplican las normas generales de los tratados que han sido destacados previamente en este mismo capítulo, haciéndose extensivos a esta clase de modalidades laborales todos los derechos que internacionalmente se han reconocido a las trabajadoras y trabajadores: el derecho al goce de condiciones laborales equitativas y satisfactorias; el derecho a un salario equitativo e igual por trabajo de igual

Se deben seguir desarrollando los esfuerzos necesarios para que estos colectivos puedan reinsertarse en el ámbito del trabajo, en el corto y mediano plazo

valor; la seguridad y la higiene en el trabajo; el derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, y el derecho a percibir una remuneración durante los días festivos. Asimismo, desde una perspectiva de derechos humanos, se vuelve relevante la protección del derecho a la privacidad en los términos del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y del artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que ninguna persona puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o correspondencia.

En lo que respecta a las normas internacionales del trabajo, no existe un convenio de la OIT que trate específicamente esta temática, a pesar de que ha sido un tópico abordado por la Comisión de Expertos de la Organización. Un antecedente cercano es el Convenio número 177 sobre trabajo a domicilio –instrumento que no ha sido ratificado por Chile, de manera que no es vinculante para el Estado– que aún estando dirigido a un ámbito de regulación distinto, se torna referencial en la medida que se solapan el lugar del trabajo y el domicilio de la trabajadora o trabajador (OIT, 2020b).

Mediante la Ley 21.220 se modificó el Código del Trabajo para introducir en la legislación nacional la figura del trabajo a distancia. El trámite legislativo de esta nueva normativa, que fue publicada el 26 de marzo, se inició el 8 de agosto de 2018, mediante mensaje presidencial. Esta ley distingue entre "trabajo a distancia" y "teletrabajo": el primero es "[…] aquel en el que el trabajador presta sus servicios, total o parcialmente, desde su domicilio u otro lugar o lugares distintos de los establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa" (artículo 152 quáter G, inciso segundo, del Código del Trabajo); el segundo se configura "[…] si los servicios son prestados mediante la utilización de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones o si tales servicios deben reportarse mediante estos medios" (artículo 152 quáter G, inciso tercero, del Código del Trabajo). La ley establece expresamente que "los trabajadores que prestan servicios a distancia o teletrabajo gozarán de todos los derechos individuales y colectivos contenidos en este Código, cuyas normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles con las contenidas en el presente Capítulo" (artículo 152 quáter G, inciso cuarto, del Código del Trabajo).

Uno de los aspectos más críticos de establecer respecto a la regulación del trabajo fuera de las instalaciones del empleador, son los límites de la jornada laboral, cuestión particularmente relevante desde el punto de vista de los estándares internacionales de derechos humanos que se vinculan específicamente con el trabajo, ya que –como fue destacado con antelación– exigen que los Estados establezcan limitaciones a la jornada en aras de proteger el bienestar de las trabajadoras y trabajadores; pero, en razón de la naturaleza de estas nuevas modalidades integradas al derecho doméstico, los límites de la jornada de trabajo se tornan relevantes para proteger la privacidad de las trabajadoras y trabajadores y de sus familias, y evitar injerencias arbitrarias. El artículo 152 quáter J, inciso primero, del Código del Trabajo, introducido por la Ley 21.220, dispone que "la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo podrá abarcar todo o parte de la jornada laboral, combinando tiempos de trabajo de forma presencial en establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa con tiempos de trabajo fuera de ella"; en el inciso siguiente de este mismo artículo se establece que la jornada laboral se regirá por las reglas generales contenidas en el Código del Trabajo y que el empleador debe establecer, a su costo y en la medida que corresponda, un mecanismo fidedigno de registro de cumplimiento de la jornada. El inciso tercero del artículo 152 quáter J, dispone que "si la naturaleza de las funciones del trabajador a distancia lo permite, las partes podrán pactar que el trabajador distribuya libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, respetando siempre los límites máximos de la jornada diaria y semanal […]"; en este caso, "[…] el empleador deberá respetar su derecho a desconexión, garantizando el tiempo en el cual ellos no estarán obligados a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de, al menos, doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas. Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores".

En lo que respecta a la provisión de los equipos, herramientas y materiales para el trabajo a distancia o teletrabajo, incluidos los elementos de protección personal, deben ser proporcionados por el empleador, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 152 quáter L del Código del Trabajo. Asimismo, "las condiciones específicas de seguridad y salud a que deben sujetarse los trabajadores regidos por este Capítulo serán reguladas por un reglamento que dictará el Ministerio del Trabajo y Previsión Social" (artículo 152 quáter L del Código del Trabajo). Dicho reglamento fue publicado el 3 de julio en el Diario Oficial, mediante el Decreto 18 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo artículo 3 indica que "el empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores que presten servicios en la modalidad de trabajo a distancia o de teletrabajo [...]". Para lo anterior el empleador debe identificar y evaluar las condiciones del puesto de trabajo, evaluar factores de riesgo psicosociales, desarrollar programas con medidas correctivas y preventivas de los riesgos y efectuar capacitaciones acerca de las principales medidas de seguridad y salud que debe tener presente el trabajador o trabajadora mientras desempeña sus labores.

La situación de los organismos de la Administración del Estado ha seguido una trayectoria distinta. Mediante el dictamen 3610, de 17 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República indicó que:

> [...] los jefes superiores de los órganos de la Administración del Estado se encuentran facultados para disponer, ante esta situación de excepción, que los servidores que en ellos se desempeñan, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo jurídico, cumplan sus funciones mediante trabajo remoto desde sus domicilios u otros lugares donde se encuentren, siempre que dichas labores puedan ser desarrolladas por esa vía, según determine la superioridad respectiva. En este supuesto, el jefe del servicio podrá establecer programas especiales de trabajo que permitan el ejercicio del control jerárquico de parte de las jefaturas directas (2020).



A diferencia de las modificaciones al Código del Trabajo que han sido referidas en este apartado –que es aplicable solo a ciertos organismos públicos, particularmente a los que se han creado durante los últimos años– no se ha modificado el Estatuto Administrativo –que regula las relaciones entre el Estado y los funcionarios y funcionarias de los ministerios, intendencias, gobernaciones, y servicios públicos centralizados y descentralizados– para introducir las figuras del trabajo a distancia y teletrabajo, de manera que se proteja eficazmente los derechos de las personas que se desempeñan en el sector público. Lo mismo ocurre respecto de otras leyes especiales que regulan relaciones funcionarias, como el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. En este sentido, es particularmente relevante que el Estado adopte las medidas que sean necesarias, especialmente las de carácter legal, para proteger los derechos de las funcionarias y funcionarios, quienes han sostenido, desde el inicio de la pandemia, el ejercicio de la función pública.

En atención a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha adquirido, éste debe tomar medidas para garantizar la seguridad y la higiene en el trabajo. En dicho sentido, desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2020a) se ha implementado el plan "Paso a paso laboral", cuyo objetivo es "[…] establecer las medidas preventivas que, tanto empleadores como trabajadores, deben adoptar para disminuir los riesgos de contagio". Dentro de este contexto se desarrolló el Protocolo de actuación en lugares de trabajo, donde se establecen recomendaciones prácticas para manejar la reapertura de los espacios laborales de manera segura (como el uso de elementos de protección personal; estándares de distanciamiento físico; acciones particulares de higiene, limpieza y desinfección; y entrega de información adecuada respecto a los aforos y uso de espacios) y establecer lineamientos de actuación frente a un posible caso de COVID-19.[6]

Para resguardar los derechos de las trabajadoras y trabajadores, es fundamental que el Ejecutivo, junto al Congreso Nacional, en tanto ramas colegisladoras, adopten medidas, más allá de las de carácter meramente programático o protocolar como las descritas en el párrafo anterior, caracterizadas por un cumplimiento voluntario; por otras que protejan efectivamente a las y los trabajadores que se vean en la necesidad de volver a sus trabajos, de modo que los empleadores dispongan un retorno paulatino y confiable a las labores presenciales, siempre que sea imprescindible (aspecto que debe ser exigido en la ley), y que se otorguen garantías de seguridad e higiene de los espacios. En este sentido, también cobra un rol fundamental la organización de las trabajadoras y trabajadores, a través de sindicatos y asociaciones, con el propósito de que se produzca el diálogo suficiente para facilitar esta clase de procesos.

LA PANDEMIA AFECTA A TODOS, PERO DE DIFERENTE MANERA

La crisis económica y social generada como consecuencia no buscada a partir de las medidas tomadas para contener el contagio del COVID-19, ha afectado mucho más a poblaciones y grupos que ya se encontraban en

6 Otros documentos emanados de diversos organismos relacionados con el Ejecutivo –que al igual que el descrito en el cuerpo del texto, constituyen meras recomendaciones de cumplimiento facultativo– son el Protocolo Nacional Modo COVID de vida; las Directrices para una mejor salud mental de los trabajadores y trabajadoras y el Protocolo Modelo de Acciones para la Gestión Preventiva del COVID-19 en los lugares de trabajo, ambos de la Superintendencia de Seguridad Social; y la Guía del Autocuidado del Ministerio de Salud.

situaciones de vulnerabilidad, antes de la pandemia, en el mundo del trabajo. Al respecto, la Resolución 1/20 sobre pandemia y Derechos Humanos adoptada por la CIDH (2020, p. 4) señala que:

> [...] la pandemia genera impactos diferenciados e interseccionales sobre la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, por lo que se torna esencial la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio, así como de medidas de seguridad social [...].

En consideración a los argumentos expresados, en lo sucesivo se presentará información respecto al impacto laboral que han sufrido diversos grupos de especial protección, tales como mujeres, personas con discapacidad, personas jóvenes, trabajadoras de casa particular, migrantes y personas indígenas.

Mujeres

De acuerdo a los datos del INE (2020), durante el trimestre móvil abril-junio de 2020, la estimación total de personas ocupadas decreció 20%, incidido principalmente por las mujeres (-23,5%) en relación a los hombres (-17,3%). De manera inusual la tasa de desocupación masculina fue, por primera vez, más alta que la de las mujeres, pues según los datos entregados por el INE, la tasa de desocupación de los hombres subió de un 8,3% (febrero-abril 2020) a un 12,6% (abril-junio 2020), mientras que en las mujeres subió de 9,9% (febrero-abril 2020) a 11,7% (abril-junio 2020). Parte de este menor incremento, se puede explicar a partir de que las mujeres que perdieron su trabajo están optando por no salir a buscar empleo, posiblemente por las labores de cuidado que cumplen al interior de sus hogares.

Respecto a la pérdida del trabajo, los datos de la Encuesta Social COVID-19 (2020), muestran que solo un 59,1% de las mujeres mantuvo su empleo, mientras que un 7,1% fue suspendida y un 31,9% lo perdió; en comparación con el 63,7% de los hombres que mantuvieron su empleo, 6,8% fue suspendido y un 28,7% lo perdió. Esta misma encuesta señala que de las personas que renunciaron a su empleo, el 1,9% son mujeres y un 0,8% son hombres.

Analizando el detalle de variación de empleo por rama de actividad, se puede constatar que las mujeres son quienes han perdido más empleos en la mayoría de los sectores económicos, exceptuando por la minería, agrícola silvícola y ganadero, y en la construcción (Leiva, 2020).

Este conjunto de datos reseñados pone una nota de alerta acerca de eventuales retrocesos en los avances en igualdad de género alcanzados durante los últimos diez años. Por ello es vital que se enfrente este riesgo de manera consistente.

De acuerdo a lo recomendado por la OIT (2020), para que las mujeres puedan permanecer en el mercado laboral e incorporar a aquellas que se encuentran inactivas, se requiere implementar políticas que promuevan corresponsabilidad y la conciliación de trabajo y familia, así como invertir en la economía del cuidado. Asimismo, las políticas públicas que se elaboren, especialmente aquellas de reactivación económica y empleo, deben tomar en cuenta esta situación, tal como se ha destacado en el primer capítulo de este Informe, para cumplir con las obligaciones que el Estado ha adquirido en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular mediante la ratificación de la CEDAW. A mayor abundamiento, de acuerdo a un informe del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPES UC (2020), es fundamental que el Estado desarrolle una estrategia para aumentar la participación laboral femenina, si es que quiere elevar el PIB.

También, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) establece que el Estado debe asegurarse de que los “incentivos económicos y las redes de seguridad social sean sensibles al género y alcancen y empoderen a todas las mujeres y niñas. Esto puede incluir el establecimiento o la ampliación de programas de transferencias directas, políticas de licencia familiar, beneficios de desempleo, beneficios de desempleo parcial/trabajo a corto plazo, pensiones o subsidios



para niñas/niños, y la entrega de transferencias humanitarias en efectivo (donaciones) que lleguen tanto a mujeres como a hombres" (2020).

Las políticas de recuperación de empleo y las políticas macroeconómicas deben adoptarse de un modo que evite que las brechas ya existentes sigan incrementándose y dañen las posibilidades de las mujeres de alcanzar su autonomía económica a través del trabajo decente. Un avance en esta materia es el subsidio al empleo, anunciado por el presidente Piñera en septiembre, que tiene un foco especial en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, y que fue consignado en el apartado anterior (SENCE, 2020).

Jóvenes

El desempleo juvenil ha sido una preocupación a nivel internacional en los últimos años. Según la OIT (2020), la tasa de desempleo mundial de los jóvenes se encontraba alrededor del 13,6% en marzo de 2020. En América Latina, la tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral cayó de un 54,3% en 1999 a 48,9% en 2019. Una de las posibles razones de este fenómeno, es que paralelamente ha habido un aumento en la cantidad de jóvenes que se han matriculado en instituciones de educación secundaria y terciaria. Sin embargo, también existe una importante cantidad de jóvenes que no están empleados ni se encuentran estudiando, ni recibiendo algún tipo de formación.

En Chile, según las cifras del INE, dicho porcentaje de jóvenes (15-24 años) ha declinado lentamente entre 2010 y 2019. Desagregando esos datos por género, es posible observar una preocupante brecha de las mujeres que se encuentran desocupadas y sin participación en el sistema educativo. Lo anterior, se condice con las cifras a nivel global que muestran que las mujeres tienen dos veces más probabilidad de estar en esta situación (OIT, 2020).

Es importante considerar que la crisis actual, podría tener un impacto en la trayectoria laboral de los jóvenes, ya sea por la afectación en sus estudios o en el empleo. De esta manera, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en mantener a los jóvenes matriculados en las instituciones de educación, ya sea a través de becas universitarias u otro mecanismo, y promover la contratación de jóvenes, particularmente de las mujeres jóvenes.

Lo anterior es relevante, dado que la interrupción de las trayectorias educacionales o de trabajo puede impactar en el ingreso futuro de dichos jóvenes. Según la OIT (2020), "el incremento del desempleo de larga duración y la exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo es el mayor riesgo que existe en la situación actual". Ello, pues los jóvenes que ingresan al mundo del trabajo durante una recesión, pueden no encontrar un empleo de acuerdo a sus credenciales académicas, enfrentarse a empleos precarios y con pocas oportunidades de mejorar su calidad de vida.

En Chile, aunque la tasa de desocupación se incrementó para todos los rangos de edad, durante los meses de abril y mayo del presente año, el grupo etario más afectado son los jóvenes entre 15-24 años, presentando una tasa de desocupación del 25,4% (Encuesta UC, 2020).

En opinión de la OIT (2020), sería conveniente generar una serie de medidas que beneficien a los jóvenes, entre las que se encuentran elaborar políticas económicas y laborales diseñadas específicamente para ellas y ellos, incluyendo en áreas como energías renovables y nuevas tecnologías, políticas de apoyo para mejorar las capacidades y productividad de los jóvenes, elaborar políticas para incorporar a las mujeres jóvenes al mundo laboral, invertir en educación en línea, expandir los beneficios de la protección social y desempleo hacia los jóvenes, realizar transferencias directas, en especial para aquellos trabajadores informales, y promover la contratación de los jóvenes, entre otros.

Niñas, Niños y Adolescentes

No existen estadísticas actualizadas, completas, sistemáticas y desagregadas que permitan conocer de manera cabal cuál ha sido el impacto de la pandemia en la situación laboral de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) de Chile. Este vacío de información constituye un

desafío de primer orden que debe ser subsanado para poder orientar la toma de decisiones públicas en la materia. Es previsible que la pandemia afecte de manera importante la situación del trabajo infantil tanto en Chile como en el mundo. De hecho se estima que a nivel global por primera vez en 20 años se observará un retroceso en los logros alcanzados en materia de reducción del trabajo infantil (ONU, 2020).

A partir de datos provenientes de la Encuesta Nacional sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) del año 2012 realizada por el MDSF, MINTRAB y OIT[7], se estima que en Chile existen cerca de 220.000 NNA entre 5 y 17 años, ocupados realizando actividades consideradas como trabajo infantil (se estima que un 43% de ellos eran menores de 15 años y un 57% tiene entre 15 y 17 años).

Más recientemente, un estudio publicado por CEPAL y la OIT en 2020, realizado con datos del Censo y CASEN 2017[8], estimó la vulnerabilidad de la comunas de Chile en relación con el trabajo infantil encontrándose como resultado que 81 de ellas mostraban un alto nivel de vulnerabilidad al trabajo infantil, 63 se encontraban en un nivel medio y 201 comunas presentaban un nivel de vulnerabilidad baja al trabajo infantil. Los factores de riesgo que potencian esta vulnerabilidad son: "retiro de estudiantes de la educación, principalmente en períodos de cosecha; accesibilidad a servicios sociales por componente geográfico; pobreza multidimensional; empleo informal en sector agrícola, principalmente en zona rural; cosmovisión en comunidades indígenas". Los factores que reducen esta vulnerabilidad al trabajo infantil son: "presencia de la Dirección del Trabajo en los territorios (principalmente en centros urbanos); empleo formal en el sector de la construcción y manufacturera y regiones que potencian el empleo de mujeres".

Diversos actores coinciden en que las condiciones actuales de la pandemia pueden constituir un escenario que impulse a números crecientes de NNA al trabajo, como una manera de apoyar a los padres y cuidadores que puedan verse afectados en sus fuentes laborales y de ingresos durante este año 2020. Esto adquiere aún más plausibilidad si se piensa en el impacto que la suspensión de las clases presenciales pueda tener en el incremento de estudiantes que, por diversas razones pero principalmente de tipo económico, abandonen el sistema educativo formal (véase en este mismo Informe Anual el capítulo sobre 'Derecho a Educación bajo la Pandemia del COVID-19').

Ante esta situación es preciso que se refuerce el cumplimiento de los compromisos que el país ha asumido en la materia y se ponga especial atención en que el impacto económico de la pandemia no afecte a los Niños, Niñas y Adolescentes. En junio de este año, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que adecúa el Código del Trabajo en materia de protección de los NNA en el mundo del trabajo a los estándares consignados en los convenios internacionales ratificados por Chile sobre esta materia[9-10].

Migrantes

Las trabajadoras y trabajadores migrantes se han visto afectados por la crisis generada por el COVID-19 por diversas razones. Por una parte, se encuentran sobrerrepresentados en sectores económicos que han sido fuertemente golpeados por la pandemia, como servicios y turismo. Según el estudio *Informe laboral: empleo inmigrante en tiempos de pandemia* (CLAPES UC), en el segmento de los trabajadores migrantes el empleo dependiente registra las pérdidas más pronunciadas, específicamente considerando el servicio doméstico, tanto puertas afuera (-45,2%) como puertas adentro (-61,3%). Mientras que a nivel general en Chile el trabajo independiente es el que ha sido más afectado por la pandemia, "en el segmento de inmigrantes el empleo por cuenta propia se ha mantenido virtualmente estable" (Bravo, 2020). De acuerdo al informe de CLAPES UC, escrito por Bravo (2020), lo anterior "da cuenta de que, a pesar de

7 http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/enc_eanna.php

8 https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichaNacional_Chile.pdf

9 Por ejemplo la Convención de los derechos del Niño o los Convenios 138 y 182 de la OIT.

10 www.subtrab.gob.cl

las restricciones que genera la pandemia por COVID-19, los inmigrantes se han visto en la necesidad de continuar recurriendo a formatos de autoempleo".

Asimismo, "[…] pese a que la destrucción de empleo en el segmento de chilenos ha sido más pronunciada, la tasa de desempleo inmigrante ha subido más en términos anuales, ubicándose actualmente en 14,8%, superior al 11,9% en el caso de los chilenos" (Bravo, 2020). Lo anterior se explicaría porque los migrantes siguen buscando trabajo, mientras que los chilenos pasan a ser "inactivos" y, por lo tanto, salen de la fuerza laboral. La falta de las redes de apoyo en el país y la necesidad de contar con documentación migratoria vigente, podrían ser razones que explican la diferencia en este comportamiento.

De acuerdo a un sondeo realizado por el Centro de Estudios Migratorios de la Universidad de Talca, realizado entre junio y agosto de 2020, el 30% de los encuestados declaró haber sido despedido durante la pandemia, al 21,4% se le suspendió el contrato, a un 18,2% se le redujo la jornada laboral y solo un 15,3% se encuentra haciendo teletrabajo. Respecto de sus ingresos, un 76,7% de los encuestados señaló que su nivel de ingresos no alcanza para cubrir sus necesidades básicas, entendidas como comida, agua, luz y arriendo; y un 84% declaró no poseer ahorros para costear sus necesidades durante los próximos seis meses. Finalmente, un 70% señaló no haber recibido algún tipo de ayuda por parte del Gobierno para enfrentar la crisis. Lo anterior podría explicarse entre otras razones, porque solo un 2,9% de los migrantes se encuentran en el Registro Social de Hogares, requisito para obtener beneficios sociales (Hogar de Cristo, 2020).

La Encuesta Bicentenario UC (2020), aplicada entre junio y agosto, señala a los migrantes como el grupo más afectado por la pandemia, ya que un 64% declara haber perdido la totalidad de sus ingresos, casi todos sus ingresos o más de la mitad de éstos. Considerando por estratos socioeconómicos, así lo declara el 41% del estrato bajo y solo el 19% del estrato alto.

Los migrantes en situación irregular son especialmente vulnerables, pues solo pueden obtener trabajos precarios sin protección social. Adicionalmente, al no tener un RUN vigente podrían estár excluidos de los beneficios otorgados por el Estado en el contexto de crisis actual (Hogar de Cristo, 2020).

Durante los últimos años, el INDH ha monitoreado la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Chile, realizando recomendaciones es-



pecíficas en los *Informes Anuales* de 2016, 2017 y 2018, instando al Estado a actualizar el marco normativo de acuerdo a los estándares internacionales sobre los derechos de las personas migrantes, con el fin de proteger y garantizar los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.

La OIT (2020) recomienda que las políticas para la recuperación económica también deben considerar protección para los trabajadores migrantes informales, a través de la aplicación de "políticas innovadoras con objeto de llegar a ellos con rapidez, combinando los regímenes contributivos y no contributivos y, a más largo plazo, facilitar su transición a la economía formal".

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, instancias que funcionan al alero de la ONU, elaboraron una *Nota de orientación conjunta* acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes. En dicha nota, el Comité hace un llamado a los Estados a proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, independiente de su situación migratoria. Específicamente, es relevante mencionar que el Comité llama a los Estados a que integren a los "trabajadores migrantes a los planes y políticas nacionales de prevención y respuesta al COVID-19, a:

1. que sean sensibles al género, la edad y la diversidad, y respeten su derecho a la salud, incluyendo, a través del aseguramiento, que las pruebas, las medicinas esenciales y las medidas de prevención y de tratamiento sean proporcionadas de manera no discriminatoria;
2. garantizar el acceso a los servicios sociales para los migrantes y sus familias;
3. garantizar los derechos laborales de los trabajadores migrantes, especialmente aquellos que trabajan en sectores esenciales, y tomar medidas para proteger su salud, por ejemplo, a través de la proporción de equipos de protección personal;
4. implementar medidas para la integración laboral de los trabajadores migrantes entrenados en sectores relacionados a la salud, para asistir en la lucha contra el

El INDH ha monitoreado la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Chile, realizando recomendaciones específicas en los Informes Anuales del 2016, 2017 y 2018

COVID-19 a través de la flexibilización de los procedimientos necesarios para su actividad profesional y para la homologación y validación de los títulos profesionales de los migrantes;
5. incluir a los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, en las políticas de recuperación económica, tomando en cuenta la necesidad de recuperación de los flujos de remesas; entre otras medidas" (ONU 2020).

De esta manera, es relevante que el Estado trabaje con las comunidades de población migrante para la incorporación de su perspectiva en la respuesta de política pública para hacer frente al COVID-19. Asimismo, el Estado debe adoptar medidas específicas para la protección de los trabajadores migrantes y su familia en cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile. Tal como fue mencionado en la sección anterior, el Estado debe garantizar que las personas migrantes cuenten con acceso a las prestaciones de seguridad social, y la posibilidad de acceder a un trabajo decente para contar con los medios de vida necesarios.

Trabajadoras de casa particular

El rol que cumplen las trabajadoras de casa particular es clave para el cuidado de niños y niñas y de personas mayores enfermas. A pesar de esta importante contribución, es uno de los sectores más afectados por la pandemia. Según un estudio elaborado por la CEPAL, ONU Mujeres y la OIT, lo anterior se debe "[…] a la situación de precariedad en el empleo que presenta este sector, caracterizado por bajos salarios y falta de prestaciones sociales para su supervivencia y el sostenimiento de sus familias ante situaciones de despidos o frente a la reducción de sus ingresos" (2020).

La crisis actual del COVID-19 afecta de manera muy particular a las trabajadoras domésticas. Dadas las medidas de confinamiento y los riesgos de exposición al virus en el desplazamiento a sus lugares de trabajo, las trabajadoras se vieron en la necesidad de dejar de prestar sus servicios. A diferencia de otro tipo de trabajadores, las trabajadoras domésticas podían acogerse a la Ley de Protección del Empleo, pero no tenían acceso al seguro de cesantía. Para Ana Albornoz, abogada del Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) de Concepción, "cuando suspenden la relación laboral, no pueden pagarse del seguro de cesantía ni del dinero que el Estado le inyectó a ese seguro (Fondo Solidario). Eso las deja en una situación peor, pese a que ellas también son ciudadanas que, al igual que el resto, pagan sus impuestos" (Jara, 2020). En este caso, las trabajadoras podrán acceder al fondo de indemnización de las AFP correspondiente al 4,11% de su remuneración imponible para mantener el ingreso, mientras se encuentran suspendidas. Sin embargo, para Luz Vidal, presidenta de SINTRACAP "el sueldo promedio que reciben las asesoras en Chile es de $ 270.000, eso quiere decir que el 4,11% mensual corresponde a $ 11.097. Si el empleador cotizó un año completo, el monto al que podría acceder la trabajadora sería de $ 133.164, un 44% del sueldo mínimo legal, que no alcanza para nada".

Dado que la pandemia ha visibilizado la fragilidad en la que se encuentran las trabajadoras de casa particular, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadoras de Casa Particular, solicitó al Estado medidas específicas para la protección de estas trabajadoras, tales como su incorporación al seguro de cesantía, ampliación de la ayuda de emergencia para que puedan ser beneficiarias, entre otras. Luego de seis meses de trabajo, el 9 de septiembre, tras una modificación en la ley, se accedió a la incorporación del gremio al seguro de cesantía lo que representa un avance en la igualdad de derechos de estas trabajadoras

En junio de 2015, Chile ratificó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de la OIT. En este sentido, Chile debe adoptar "medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos" (OIT, 2020). El Estado de Chile tiene una obligación de proteger a las trabajadoras y velar porque sus derechos fundamentales sean resguardados. La incorporación de las trabajadoras domésticas al seguro de cesantía es un avance importante para alcanzar la igualdad de

sus derechos. No obstante, se debe seguir avanzando decididamente hacia la formalización de estas trabajadoras y hacia la incorporación de mecanismos que permitan una efectiva inspección de sus derechos en el lugar de trabajo.

Personas con discapacidad

En abril de 2018 se promulgó la Ley 21.015 con el objetivo de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Según lo establecido en dicha ley, las empresas y los organismos públicos con más de 100 trabajadores deben contratar, o mantener contratadas, al menos el 1% de personas con discapacidad o que sean asignatarias de una pensión de invalidez, en relación al total de las personas que se desempeñen en dicha empresa u organismo de la Administración del Estado[11].

A dos años de su promulgación, la Fundación ConTrabajo elaboró un informe de evaluación en el que señalan que el porcentaje de cumplimiento de las empresas es el 34,3%. Más aún, el informe sostiene que "al 30 de junio se registraron 19.473 trabajadores vigentes, lo que representa el 33,1% de las 58.760 personas que deberían estar trabajando en virtud de la Ley N° 21.015 de Inclusión Laboral" (2020). Adicionalmente, el informe establece que tanto el estallido social como la pandemia han afectado a las personas con discapacidad. Por una parte, se puede constatar que desde la puesta en vigencia de la Ley 21.015, el 42,3% de las desvinculaciones laborales de las personas con discapacidad se consigna desde octubre de 2019. Por otra parte, además de notar un aumento de los despidos de las personas con discapacidad durante la pandemia, no se han registrado contrataciones de personas con discapacidad desde abril del presente año (Fundación ConTrabajo, 2020).

Según la OMS, las personas con discapacidad podrían tener un mayor riesgo de contraer COVID-19, por diversos factores, pero también tienen más probabilidad de sufrir complicaciones de salud en caso de contraer dicha enfermedad (OPS, 2020). De esta manera, es necesario que las medidas de seguridad y salud en el trabajo incluyan la perspectiva de personas con discapacidad. En este sentido, es importante que el Estado, las organizaciones de trabajadores y el sector privado obren de manera conjunta para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en la respuesta al COVID-19, especialmente en la planificación del retorno físico al lugar de trabajo.

Las respuestas socioeconómicas a la crisis deben incluir a las personas con discapacidad. Para ello, y siguiendo las recomendaciones de la OIT, es clave que los Estados adopten un enfoque interseccional para la inclusión de la discapacidad, diseñen programas de formación de competencias técnicas y profesionales que sean inclusivos, y establezcan sistemas de protección social universales, es decir, que garanticen "la seguridad de los ingresos, la cobertura de los costos relacionados con la discapacidad y el acceso a la atención médica y los servicios de apoyo durante todo el ciclo vital" (2020), entre otras medidas. Finalmente, es necesario que el Estado adopte medidas de protección social especial, específicas para personas con discapacidad, en cumplimiento a las obligaciones contraídas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular en lo establecido en el artículo 27 referido a trabajo y empleo.

Pueblos indígenas[12]

El COVID-19 ha afectado a los pueblos indígenas, visibilizando desigualdades anteriores a la crisis. Entre los factores que explican la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas, está su "posición de desventaja en el mercado laboral, su elevada proporción entre la población pobre y las personas que tienen problemas de salud, su acceso limitado a la in-

11 Sin perjuicio del establecimiento de la cuota de 1%, esta ley contempla un régimen de excepción para los organismos públicos y las empresas privadas, y un sistema de cumplimiento alternativo para estas últimas.

12 A diferencia de la mayoría de los grupos referidos anteriormente, existen pocos datos o fuentes de información relativos a los efectos de la pandemia en las trabajadoras y trabajadores indígenas.

fraestructura y los servicios públicos, incluidos los servicios de salud, agua y saneamiento, así como su particular vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Todo ello tiene consecuencias particulares para las mujeres indígenas, quienes también tienden a ser objeto de discriminación tanto dentro como fuera de sus comunidades" (OIT, 2020).

Según el estudio *Los efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los pueblos indígenas y afrodescendientes en Chile* (CIIR, 2020), las personas mapuche entrevistadas que perdieron su fuente laboral, específicamente ligadas a la agricultura, ganadería y pesca, se vieron afectadas por las restricciones de movimiento y medidas adoptadas para contener el contagio del COVID-19. De esta manera, muchas familias "[...] se vieron obligadas a mantenerse dependiendo de las ollas comunes, organizándose en torno a familiares y amigos y gestionar ayudas sociales" (CIIR, 2020). También puede mencionarse la situación de Rapa Nui, donde la principal afectación guarda "[...] relación con la cancelación de servicios turísticos y el encarecimiento del abastecimiento aéreo. Entre las comunidades costeras vinculadas al pueblo chango la principal afectación dice relación con la falta de compradores de pescados y mariscos, y posteriormente, la caída del precio del huiro" (CIIR, 2020), aunque estas últimas circunstancias también se extienden a otras comunidades costeras, cuya subsistencia depende de la compraventa de esta clase de productos.

De acuerdo a la OIT, las personas pertenecientes a pueblos indígenas generalmente se desempeñan en la economía informal, con salarios bajos y sin acceso a protección social, lo que reproduce el círculo de la pobreza en estas poblaciones (OIT, 2020). Así, es necesario considerar medidas que apoyen los emprendimientos de los pueblos indígenas e incluyan programas que permitan que las mujeres y los jóvenes accedan a un trabajo decente.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas elaboró una nota sobre *Pueblos indí-*



Irma Henríquez

Feriante, Lota

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

genas y COVID-19: consideraciones (2020). En este documento, se mencionan algunas consideraciones que se deberían tener en cuenta en el marco de la pandemia y con base en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Específicamente se hace un llamado a

> [...] incluir a los representantes, líderes y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en las entidades de emergencia y respuesta sanitaria de sus comunidades, supervisando las respuestas a la pandemia del COVID-19. Asimismo, se debe incluir a los pueblos indígenas tanto en las respuestas a la pandemia como en sus repercusiones, asegurar que las mujeres indígenas participen efectivamente en la toma de decisiones relacionadas con el COVID-19, y en el manejo de los efectos socioeconómicos por los cercamientos, el distanciamiento físico y otros esfuerzos de mitigación, reconociendo que las mujeres y niñas indígenas se verán afectadas de manera desproporcionada por esos esfuerzos (ONU, 2020).

Al respecto, los instrumentos de derecho internacional ratificados por Chile como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la OIT garantizan y promueven la participación de los pueblos indígenas en materias que les atañen. De esta manera, en cumplimiento con dichos instrumentos, el Estado de Chile tiene la obligación de elaborar medidas en conjunto con los pueblos indígenas con el objetivo que sean pertinentes.

CONCLUSIONES

Tal como ha sido referido a lo largo de este informe y del presente capítulo, los efectos de la pandemia han excedido con creces el ámbito del derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, impactando otras esferas como la laboral. En este sentido, queda de manifiesto el carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos, como fue expuesto latamente en el primer capítulo que perfila a la emergencia sanitaria por el COVID-19 como una cuestión de derechos humanos.

De acuerdo a los antecedentes citados, a consecuencia de las medidas que fueron adoptadas para disminuir la circulación del virus y los consecuentes contagios, las personas más afectadas, desde una perspectiva laboral, fueron las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia o quienes desempeñaban actividades informales, especialmente cuando carecían de ahorros para suplir la pérdida o reducción de sus ingresos. Según los reportes del INE, durante el trimestre móvil mayo-julio de 2020, la tasa de desocupación alcanzó el 13,1%, representando un aumento de 5,6 puntos respecto de los 12 meses anteriores.

El acceso y protección del trabajo en condiciones de igualdad, dignidad, seguridad y salubridad, constituyen tópicos de particular relevancia desde una perspectiva de derechos humanos, por ello las problemáticas profundizadas por la pandemia –desempleo, trabajo informal, bajos ingresos y su pérdida o disminución– dificultan la satisfacción de necesidades básicas que también se encuentran aparejadas a otros derechos, tales como vivienda, salud y educación, entre otros. La importancia de que las personas cuenten con un empleo y salario dignos, radica en que ello colabora a garantizar sus derechos fundamentales, pero también contribuye a la paz y justicia social en las comunidades. Por ello, estas materias se encuentran reconocidas y protegidas en una amplia gama de tratados internacionales de derechos humanos, tanto de aplicación general como aquellos que se refieren a grupos particulares, entre ellos, mujeres, trabajadores y trabajadoras migrantes, y personas con discapacidad. Además, estas materias también se encuentran reconocidas y protegidas en las normas internacionales del trabajo adoptadas, a través de convenios y recomendaciones, en el seno de la OIT.

Atendiendo a los antecedentes que se han destacado y a las obligaciones internacionales en lo que respecta a la protección del derecho al trabajo digno, lo que incluye también el derecho a percibir un salario, el Ejecutivo ha ido adoptando una serie de medidas orientadas, especialmente, a que las personas afectadas por los efectos



laborales de la pandemia pudieran mantener un cierto nivel de ingresos, que se han enmarcado dentro de distintos planes de emergencia y reactivación económica implementados por el Ejecutivo.

Una de las medidas más señeras, según se ha dicho, fue la denominada “ley de protección del empleo”, que entró en vigor el 6 de abril, en virtud de la cual se autorizó la suspensión de la relación laboral o la reducción de la jornada de trabajo y facultó el acceso a las prestaciones del seguro de cesantía. Algunas limitaciones de esta medida son que beneficia solo a aquellos trabajadores y trabajadoras con una relación laboral formal, en circunstancias que la tasa de informalidad en nuestro país ha sido tradicionalmente alta; también la mantención de un cierto nivel de ingresos mediante los mecanismos previstos por esta ley son de cargo de la propia persona, mellando sus posibilidades de enfrentar futuras contingencias; y, en un principio, ciertos grupos de trabajadoras y trabajadores, especialmente afectados por esta pandemia, como quienes desarrollan servicios domésticos, estaban excluidos de estas medidas, lo que fue corregido posteriormente.

El 13 de abril fue publicado el Decreto exento 101, del Ministerio de Hacienda, que determinó ciertos aspectos sustantivos para acceder al “bono de emergencia COVID-19”, creado por la Ley 21.225, publicada el 2 de abril, que dispuso la entrega de $50.000 en tres supuestos distintos: por cada causante de asignación familiar que la persona beneficiaria tuviera; a las personas u hogares usuarias del subsistema “Seguridades y Oportunidades”; y a las personas o familias que integraran un hogar perteneciente al 60% más vulnerable de la población de acuerdo al Registro Social de Hogares. Otras medidas importantes han sido la Ley 21.230, publicada el 16 de mayo, mediante la cual se estableció el “ingreso familiar de emergencia” y la Ley 21.243, del 23 de junio, que dispuso la extensión y aumento de dicho ingreso.

También se han adoptado acciones para asegurar un cierto nivel de ingresos, como los beneficios transitorios y préstamos para trabajadores independientes establecidos en la Ley 21.242, el llamado “postnatal de emergencia” dispuesto a través de la Ley 21.247, la reforma constitucional que permitió el retiro de hasta el 10% de los fondos de pensiones y el aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media establecido a través de la Ley 21.252.

Sin perjuicio de las medidas destacadas anteriormente, es fundamental que el Estado incentive la creación de nuevos empleos para asegurar el derecho de acceso al trabajo y al salario en condiciones de dignidad. Por ello, es relevante fortalecer el subsidio al empleo implementado durante el mes de marzo, el cual ha puesto el énfasis en la nueva contratación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

Otros aspectos de carácter laboral que han sido de especial interés durante la pandemia son el trabajo a distancia y el retorno seguro a las actividades presenciales. Aunque no existen estándares específicos sobre el trabajo a distancia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en las normas internacionales del trabajo, nada obsta que se apliquen los estándares generales relacionados con la protección de las trabajadoras y los trabajadores, el límite de la jornada laboral, el derecho a percibir un salario, el derecho al descanso y vacaciones, el derecho a contar con medidas de seguridad e higiene laborales, y el derecho a la privacidad y no ser sujeto de injerencias arbitrarias en la vida privada. Aún cuando estas materias fueron incluidas en la ley que modificó al Código del Trabajo para introducir las figuras del trabajo a distancia y el teletrabajo, aprobada durante la pandemia, la regulación expresa de estas modalidades de trabajo no ha sido incluida en otras leyes que también abordan relaciones funcionarias, como el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Conforme a los estándares internacionales relacionados a la seguridad e higiene en el trabajo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas, más allá de las meramente facultativas que se han formulado hasta ahora, que propendan hacia un retorno paulatino y confiable a las actividades presenciales en la estricta medida de que sea necesario. Para estos efectos, el diálogo social entre empleadores y organizaciones de trabajadoras y trabajadores –sindicatos y asociaciones– cobra una particular relevancia a efectos de hallar consensos.

En este capítulo se ha presentado una relevante cantidad de datos relativos a las afectaciones sobre el derecho al trabajo que han experimentado grupos que históricamente han sido discriminados, y que desde antes de la pandemia se encontraban en una situación de vulnerabilidad en el ámbito del trabajo. En el caso de las mujeres, cuya participación en el mercado laboral siempre ha sido más baja que la de los hombres, ha caído de manera significativa durante la pandemia. De acuerdo a la Encuesta Social COVID-19 (2020), mayoritariamente fueron las mujeres a quienes se les suspendió o terminó la relación laboral que mantenían vigente. En consecuencia, ha aumentado, por efecto de la pandemia, la brecha de género en el ámbito del trabajo, perjudicando la autonomía económica de las mujeres.

Otro grupo afectado significativamente por la pandemia, desde una perspectiva laboral, son las personas jóvenes. Aún cuando la tasa de desocupación aumentó para todos los tramos de edad entre abril y mayo de 2020, el más afectado fue el que va desde los 15 a los 24 años.

Las personas migrantes también han sido afectadas agudamente por los efectos de la pandemia. La sobrerrepresentación de trabajadoras y trabajadores migrantes en sectores económicos asociados al turismo y servicios, algunos de los más afectados por las medidas de restricción adoptadas por las autoridades, ha significado una pérdida pronunciada del empleo dependiente. De acuerdo a ciertas mediciones citadas en el cuerpo de este capítulo, solo el 15,3% de las trabajadoras y trabajadores migrantes mantuvo sin variaciones su relación laboral, mientras que el 30% fue despedido, al 21,4% se le suspendió el contrato de trabajo, y al 18,2% se le redujo la jornada.

A pesar de los esfuerzos y medidas legislativas adoptadas por el Estados durante los últimos años para proteger a las trabajadoras de casa particular, una alta proporción de ellas sigue trabajando informalmente, lo que las ha puesto en una situación de mayor vulnerabilidad durante la pandemia. Este aspecto, que guarda relación con un grupo particular de trabajadoras, manifiesta una característica de naturaleza estructural del sistema laboral: la formalidad laboral –o la falta de ella– no solo es relevante como un factor que otor-

Es posible advertir que las trabajadoras y trabajadores informales han resultado más afectados que las y los formales

ga estabilidad y acceso seguro a un salario, sino que es el eje articulador del sistema de seguridad social.

Las personas con discapacidad tradicionalmente han sido excluidas del mundo del trabajo. Para corregir esta situación, en 2018 fue publicada la Ley 21.015 que establece la obligación para los organismos de la Administración del Estado y empresas privadas de más de 100 trabajadoras y trabajadores, de contratar a una cuota de 1% de personas con discapacidad. Sin embargo, solo el 33,1% del número total de personas que potencialmente podrían ser beneficiadas por esta cuota se encontraban con un contrato de trabajo vigente al 30 de junio. Desde octubre de 2019, se ha producido el 42,3% de las desvinculaciones de trabajadoras y trabajadores con discapacidad beneficiados por la cuota, lo que se ha agudizado por la pandemia y las escasas contrataciones que se han producido durante los últimos meses.

Las personas indígenas también se han visto laboralmente afectadas por la emergencia sanitaria. De acuerdo al estudio citado en el cuerpo de este capítulo, las personas mapuche entrevistadas que han perdido su fuente de trabajo se observan especialmente en áreas como la agricultura, la ganadería y la pesca; en el caso del pueblo Rapa Nui, este se ha visto particularmente afectado por las restricciones a las actividades turísticas; y en las comunidades costeras relacionadas con el pueblo chango, los impactos se han producido especialmente por la falta de compradores de pescados y mariscos.

En consecuencia, al considerar de manera combinada los efectos en los distintos grupos de especial protección sindicados en este texto, es posible advertir que las trabajadoras y trabajadores informales han resultado más afectados que las y los formales; lo mismo sucede con las mujeres respecto de los hombres, lo que también se replica en el caso de las personas migrantes en comparación a los nacionales.

RECOMENDACIONES

01 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, Hacienda, y Economía, Fomento y Turismo, asegurar la protección del derecho al trabajo, en condiciones de dignidad y seguridad, en los planes y programas de reactivación económica, de manera que las personas afectadas en la esfera laboral por la pandemia puedan reincorporarse al trabajo, acceder a salarios dignos y mejorar sus condiciones de vida.

02 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, adoptar medidas para promover la formalidad de las relaciones laborales, de manera que la mayor cantidad de trabajadoras y trabajadores puedan acceder a las prestaciones de seguridad social existentes, considerando especialmente los casos de las trabajadoras y trabajadores de casa particular, y trabajadoras y trabajadores migrantes.

03 Se recomienda a los órganos colegisladores, poderes Ejecutivo y Legislativo, que adopten medidas para introducir las figuras del trabajo a distancia y teletrabajo a los estatutos particulares que regulan las relaciones funcionarias en los organismos de la Administración del Estado y en las municipalidades, de manera que las personas que se desempeñan en el sector público cuenten con las mismas posibilidades y niveles de garantía y protección en el ejercicio de sus funciones respecto de la normativa que actualmente contempla el Código del Trabajo.

04 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y al Congreso Nacional, adoptar medidas legislativas para garantizar que un eventual retorno a las actividades laborales presenciales, se realice cumpliendo de los estándares internacionales que reconocen el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, a fin de resguardar la vida, salud e integridad física y psíquica de las trabajadoras y trabajadores.

05 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de la Mujer y la Equidad de Género, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las mujeres, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata" y acciones de intermediación laboral. Asimismo, se recomienda que estas medidas contemplen la situación de las mujeres que habitualmente o debido a la pandemia del COVID-19 se encuentran desarrollando actividades de cuidado.

06 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, que, en el marco del artículo 4 de la Ley 21.015, evalúen los efectos de la pandemia en los índices de participación laboral de personas con discapacidad. Se recomienda que, sobre la base de esa evaluación se adopten todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas con discapacidad, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata" y acciones de intermediación laboral.

07 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, junto al Instituto Nacional de la Juventud, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas jóvenes, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata", especialmente creado en el marco de la pandemia del COVID-19, y las acciones de intermediación laboral que sean pertinentes.

08 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, junto a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas que pertenecen a los pueblos originarios, incluyendo acciones de intermediación laboral. Asimismo, se recomienda a estos organismos, junto a otros que sean competentes, como el Instituto Nacional de Estadísticas, elaborar datos desagregados y completos sobre los efectos de la pandemia en la participación laboral y los ingresos de las trabajadoras y trabajadores indígenas.





Capítulo

4

DERECHO A LA EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

DERECHO A LA EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

ANTECEDENTES

El día 16 de marzo, ante el avance de la pandemia, el Gobierno tomó la decisión de cerrar los establecimientos de todos los niveles del sistema educativo, para evitar la propagación del contagio del COVID-19. El cierre inicialmente fue decretado por un plazo de 15 días. La suspensión de clases presenciales se constituyó así en el primer impacto de la pandemia en la educación, que se ha prolongado por 8 meses en la mayoría de los establecimientos educacionales del país. Si bien la educación ha intentado continuar a través de modalidades a distancia, el cambio de escenario hacia los hogares alertó desde su inicio a autoridades y a la comunidad internacional, debido a que sus condiciones y recursos son muy disímiles, mayores a los que se registran entre establecimientos educacionales.

Diversos estudios han establecido que existe una correlación entre la calidad de educación y el logro de desempeño según nivel socioeconómico, ruralidad y género (OCDE, 2017 págs .20, 59-63; Barahona, Veres Ferrer y Barahona, 2018). Así también lo muestran las investigaciones sobre la desigualdad en la educación desarrolladas por el Ministerio de Educación, que también relevan las desiguales condiciones de educabilidad que presentan los hogares y los territorios, como un factor que explica las diferencias en los resultados de aprendizaje de los y las estudiantes (Agencia de la Calidad 2015; 2017 págs. 41-43; 2019, p.16). Al respecto, cabe señalar que el INDH se ha pronunciado sobre esta problemática en los Informes Anuales sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile, entre los años 2011 a 2016, recomendando reiteradamente que "para garantizar el principio de igual-

dad en el goce del derecho a educación de calidad de grupos tradicionalmente excluidos, las autoridades del Congreso Nacional y del Gobierno deben tener especial preocupación en procurar que la regulación de la asignación de recursos (…), sean suficientes para asegurar el acceso y disponibilidad de educación de calidad que responda a las necesidades de comunidades como la población indígena, la población rural, las personas con necesidades educativas especiales, los privados de libertad y los adultos sin escolaridad completa" [1].

Por otra parte, hay que considerar que los establecimientos educacionales permiten acercar el ejercicio de otros derechos a la población estudiantil, como alimentación y salud, los que, por la interdependencia de los derechos son a su vez, necesarios para ejercer el derecho a educación, aspectos que el Estado debiera considerar en sus medidas de contención de la pandemia.

Ante la evidencia de que las medidas de confinamiento tendrían que ser extendidas, la Comisión de Educación y Cultura del Senado citó el día 24 de marzo de 2020[2] al ministro de Educación para conocer las medidas que se adoptarían para evitar el aumento de las brechas por impacto diferencial de la pandemia en los y las estudiantes según su acceso a recursos como equipamiento, internet y condiciones de educabilidad en el hogar. En dicha ocasión, además, se le solicitó al ministro que tomara las medidas administrativas para asegurar el pago de la subvención escolar, entendiendo que la Ley de Presupuesto solo considera una excepcionalidad de 15 días de suspensión de clases y se requeriría una norma particular para resolver el tema de los meses siguientes.

Por su parte, desde marzo los organismos internacionales especializados –Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)[3] y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)–[4], así como los órganos de tratado[5], alertaron sobre los efectos más probables que el cierre de establecimientos produciría en el acceso a la educación, la calidad de la misma y en la permanen-

1 INDH Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2011, p. 271; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2012, p. 335; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2014, p.297, Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2015, p.233; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2016, p.301.

2 La sesión fue grabada y se encuentra disponible en: https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/educacion-y-cultura/comision-de-educacion-y-cultura/2020-03-23/231058.html

3 UNESCO (13 de abril de 2020) Componentes para una respuesta integral del sector educativo de América Latina frente al COVID-19. Recomendaciones.

4 UNICEF (23 de marzo) "COVID-19: Más del 95 por ciento de niños, niñas y adolescentes está fuera de las escuelas en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa.

5 OACNUDH (28 de abril de 2020) Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19. Génova.



cia en el sistema educacional, debido a las desiguales condiciones y recursos de los hogares. Además, hicieron recomendaciones hacia los Estados, como se profundizará más adelante, sobre cómo enfrentar esta situación en el corto y mediano plazo.

En el presente capítulo, se analizan las medidas implementadas durante la pandemia para garantizar el derecho a la educación; y las que se proyectan para contener o mitigar sus impactos negativos. El análisis se basa en distintos estudios de autoridades ministeriales y de órganos del sistema internacional de protección de derechos humanos. Abarca el acceso al proceso de enseñanza-aprendizaje en el primer semestre de 2020 y las consecuencias en el ausentismo y deserción. Y se enfoca especialmente en las medidas tomadas respecto de los y las estudiantes más vulnerables, de todos los niveles educativos.

La pandemia también puede impactar en las condiciones docentes, la educación en derechos humanos y el resguardo de derechos en la educación. Pero es difícil pronunciarse sobre ello, si inicialmente no se puede acceder y permanecer en la educación.

Al final del capítulo se hace una breve mención a los efectos de la crisis económica y del financiamiento de la educación, que pone en riesgo la sostenibilidad de algunos establecimientos. Ello podría afectar a la libertad de enseñanza, con mayor impacto en algunos territorios y niveles del sistema escolar.

Para la elaboración de este capítulo, se ha recopilado información a través de entrevistas y consultas a autoridades competentes, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales y estudiantiles. También la sistematización de encuestas a miembros de las comunidades educativas -incluyendo un sondeo (no probabilístico) desarrollado por el INDH-, además de la revisión de las discusiones y audiencias de las comisiones de Educación del Congreso Nacional, como también las recomendaciones del sistema internacional de protección de derechos humanos sobre la materia y las obligaciones establecidas respecto al derecho a la educación en los tratados internacionales ratificados por Chile.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A EDUCACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA SU GARANTÍA EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN

La educación es un derecho complejo, tanto por las múltiples dimensiones que lo componen, como por su rol sinérgico para el ejercicio de otros derechos, como lo señala la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, Preámbulo). En este sentido, es importante reconocer que el derecho a educación se orienta "[…] hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales […]", como se señala en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 13.1) y, precisa luego la Convención de los Derechos del Niño (CDN, art. 29), respecto a "[…] desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades […]", finalidad que también es explicitada en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 24 1.b).

Dada la complejidad de este derecho, no es posible reseñar en este capítulo la totalidad de sus dimensiones y alcances, por lo que se hará revisión de los aspectos que más directamente se han puesto en juego durante la pandemia. Para ello, es posible distinguir a lo menos cuatro obligaciones que se desprenden de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (Convención UNESCO 1960 arts. 2, 3, 4 y 5), del PIDESC (art. 13) y de la CDN (art 28):

a) Garantizar el derecho a educarse. Para lograr el pleno ejercicio de este derecho, los Estados han comprometido implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y por cuantos medios sean apropiados (PIDESC art.2a) y b); CDN art. 28 a) y b); UNESCO 1960, art.4) lo que, en el caso de Chile se extiende también a la educación secundaria por el reconocimiento Constitucional del Derecho a Educación (art. 19.10

inciso cuarto)[6] y la aplicación del principio pro-persona. Adicionalmente, la Convención UNESCO 1960 refuerza los temas de igualdad en la enseñanza señalando que, en estos niveles, debe "hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total" (art. 4a) y la CDN (art. 28 e) agrega expresamente que los Estados deberán "adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar".

En lo que refiere a educación superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita" (PIDESC art. 13.4).

Además, cabe constatar que la Convención UNESCO 1960 precisa que su articulado refiere a "la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da", elevando los estándares no solo al acceso sino a todo el proceso con el que se lleva a cabo el ejercicio del derecho a educación.

Como un elemento adicional, el PIDESC (art. 13.2 e) hace observación sobre el sistema escolar, señalando que "se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente";

b) Proteger la libertad de las familias para elegir la educación de sus hijos e hijas. Si bien esta norma no está contenida en la CDN es explícita en el PIDESC (art. 13.3), en el que se establece que "los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos, hijas, pupilos o pupilas escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos, hijas, pupilos o pupilas reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". También se incluye en la Convención UNESCO (art. 5.1 b) en los mismos términos, y solo se agrega que "además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones".

c) No restringir la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios y propósitos del derecho a educación, establecidos en los propios tratados de DD.HH., y "de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado" (PIDESC art. 3.4), y "siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad" (Convención UNESCO 1960, art.2).

d) "Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada para todos y todas los y las estudiantes" y "desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza" (Convención UNESCO 1960, art.4 b y c).

Además, en atención al principio de interdependencia de los derechos humanos, ya referido en el capítulo uno de este informe, deben considerarse las obligaciones generales en torno a la igualdad y no discriminación, reconocidas en el PIDESC (art. 2), y que son aplicables a todos los derechos que el tratado reconoce, así como a la indicación respecto del uso de todos los medios apropiados para darles cumplimiento y la extensión de las obligaciones de garantía hasta el máximo de recursos disponibles:

6 La Constitución de la República señala que "la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la Educación Media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad".

1. "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

2. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Junto a estas obligaciones generales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) ha establecido que los Estados deben comprometerse a "asegurarle [a la mujer] la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación", garantizando "acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional"; "[l]as mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios", "acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad" y "la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios"; entre otras medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer (CEDAW art. 10).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, art. 24) ha establecido medidas especiales que refuerzan las condiciones que permiten el ejercicio efectivo del derecho a educación definido en los términos anteriores, asegurando "un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida"; que las personas "no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad"; que "puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan"; que "se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales". En lo que refiere a la educación superior, dispone que:

> "los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad".

En ese mismo artículo, la CDPD refiere también a las adecuaciones y preparación docente que el Estado debe impulsar para poder cumplir con estas obligaciones.

A su vez, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CWM, por su sigla en inglés), establece que:

> todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el estado de empleo (CWM, art 30).

En tanto, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establece que por parte de los Estados "deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional" y para ello debe adoptarse un conjunto de otras medidas como que "los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares", "asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar" y "reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin", entre otros elementos relacionados a la promoción de la lengua y la cultura.

ORIENTACIONES Y RECOMENDACIONES DEL SISTEMA EN CONTEXTO DE EXCEPCIÓN POR PANDEMIA

El sistema internacional de protección de DD.HH. se ha pronunciado respecto a cómo proteger el derecho a educación en situaciones de excepción como catástrofes naturales o conflictos sociales y armados, pero no había previsto acciones específicas para contextos como la pandemia que estamos viviendo. No obstante, se puede recurrir a los principios generales de derechos humanos, y a las observaciones que los órganos del tratado han hecho respecto al cumplimiento de esos principios y de las obligaciones que derivan del derecho a educación. En ese marco, es de especial interés los planteamientos de la Observación general Nº 3 La índole de las obligaciones de los Estados Parte (E/1991/23, de 1991) y de la Observación General N°13 El derecho a la educación (E/C.12/1999/10, de 1999), ambas del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) que ha profundizado en estos temas:

- La igualdad y no discriminación para asegurar el acceso "por cuantos medios sean apropiados" a la educación. Como ha señalado el Comité DESC, en su referida Observación General N°3 (1991, párrs. 7 y 4), las medidas apropiadas incluyen también "las de carácter administrativo, financiero, educacional y social". Así también han precisado que: "[s]i bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la "propiedad" de los medios elegidos no siempre resultará evidente. Por consiguiente, conviene que los Estados Parte indiquen en sus informes no solo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más "apropiadas" a la vista de las circunstancias".

En este caso, frente a condiciones geográficas u otras situaciones que limiten el acceso físico a la educación, se propicia el desarrollo de "programas de educación

a distancia", como medida de accesibilidad (Comité DESC 1999, párr. 6 b).

- El deber de "implantar un sistema adecuado de becas" que fomente la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos (Comité DESC, 1999, párr. 26).

- El deber de evitar "las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares" (Comité DESC 1999, párr. 35).

Adicionalmente, las medidas que se tomen en un Estado de Excepción deben restringirse a lo estrictamente necesario y ser proporcionales a las exigencias de la situación, para intentar que el impacto sobre el ejercicio del derecho a educación –y otros conexos– sea el menor posible, como se abordó extensamente en los capítulos iniciales de este informe.

Además, el Comité DESC ha señalado que el Estado debe demostrar que ha hecho el esfuerzo de cumplir con sus obligaciones, incluso en períodos de restricción de recursos, garantizando las obligaciones mínimas, atender de manera preferente a la población más vulnerable y vigilar la realización de derechos:

> 10. (...) Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.
>
> 11. El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.
>
> 12. De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo. (...)
>
> 13. Un elemento final del párrafo 1 del artículo 2 sobre el que se ha de llamar la atención, es que la obligación contraída por todos los Estados Parte consiste en "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas...". El Comité observa que la frase "hasta el máximo de los recursos de que disponga" tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales (Comité DESC, 1991).

Junto a estos alcances, el sistema internacional de protección de derechos humanos ha puesto especial preocupación en la afectación del derecho a educación durante la pandemia, llamando a los Estados a tomar todas las medidas que estén a su alcance y hasta el máximo de recursos disponibles para asegurar "un acceso asequible y equitativo a los servicios de Internet para todos con fines educativos" y a "equipo técnico vital para todos los estudiantes, particularmente aquellos en comunidades y regiones más pobres, de modo que puedan beneficiarse por igual de los programas de aprendizaje en línea mientras las escuelas y las instituciones de educación superior están cerradas debido a la pandemia" (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr. 7, 15 y 18). El conjunto de estas recomendaciones busca asegurar que las medidas que se tomen no terminen operando como mecanismos de discriminación indirecta que agraven la inequidad social y territorial, de género y por condición

de discapacidad (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr. 7; CIDH 1/20, párr 64 y 67; ACNUDH, abril 2020; CEDAW, abril 2020), que resultan contrarias a las obligaciones ya señaladas en los tratados ratificados por Chile que aquí se han reseñado.

Estas medidas deben atender a las características interrelacionadas del derecho a educación, en torno a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, es decir, resguardando que se cuente tanto con los establecimientos y el personal docente suficiente y competente para que los procesos de enseñanza-aprendizaje puedan ser implementados, pero que los y las estudiantes puedan participar efectivamente de ellos, sin barreras físicas, económicas o de otra naturaleza que pueda resultar discriminatoria, haciendo los ajustes que sean pertinentes para responder a las condiciones de entorno y a las necesidades de los estudiantes y sus familias, para asegurar que la educación sea de calidad (Comité DESC, 1999, párr. 6). Además, como ha señalado el Comité de Derechos del Niño en su Observación General N° 1 párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación (2001, párr. 12, 13 y 22) y la Observación General N° 12 El derecho del niño a ser escuchado (2009, párr. 105-1014), esta perspectiva supone el resguardo y el ejercicio del derecho a participación de todos los integrantes de la comunidad educativa, y en especial de niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Por otra parte se ha ido perfilando en el sistema internacional de protección de derechos humanos un principio relacionado con el deber del Estado de actuar diligentemente, es decir, actuar de manera oportuna para mitigar los riesgos previsibles y evitables en el ejercicio de derechos, como expresión práctica de la obligación de proteger y prevenir. Este deber constituye un elemento a considerar en la revisión de la respuesta del Estado frente a los efectos de la pandemia, en atención a las orientaciones y recomendaciones que ha generado el sistema internacional de protección de derechos humanos, la UNESCO y UNICEF, apelando a las obligaciones establecidas en los tratados, en aras de generar los instrumentos normativos, administrativos y educativos que favorezca la contención de sus efectos negativos en el presente, pero también a mediano y largo plazo, activando post pandemia programas específicos de aceleración educativa y otras medidas que ayuden a quienes se vieron particularmente expuestos a las brechas de acceso y calidad de sus procesos de formación (CEPAL-UNESCO agosto 2020, págs. 15 y 17). Por lo mismo, será necesario que los Estados inviertan en educación, pese a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica que se ha suscitado a raíz de las medidas de confinamiento (CEPAL-UNESCO agosto 2020, págs. 15 y 17; UNESCO, abril 2020; A/66/269, para. 85, 95, 98).

Finalmente, la relatora especial del derecho a educación, en la línea de lo ya señalado en términos generales por el Comité de Derechos del Niño (CDN) sobre el impacto de la empresa en la realización de derechos, los riesgos de exposición a información inapropiada, publicidad y mercadotecnia, y cómo el aporte del mundo privado no sustituye las obligaciones de garantía que tiene el Estado (CRC/C/GC/16, párr. 9, 25-29; 58-60), ha llamado la atención también sobre las necesarias regulaciones para garantizar la protección de derechos, en el contexto del acceso digital a la educación, recomendando que:

> "Los Gobiernos consideren que la llegada masiva de entidades del sector privado a través de la tecnología digital supone un gran peligro para los sistemas educativos y el derecho a la educación a largo plazo. Los Gobiernos deberían garantizar, entre otras cosas mediante la adopción de una reglamentación apropiada, que con el aumento del protagonismo del sector privado las entidades comerciales que pretenden obtener beneficios de esta crisis no acaben captando los limitados recursos públicos destinados a la educación, ni recopilando datos de alumnos y profesores o generando publicidad dirigida a niños y jóvenes. Las soluciones en materia de educación y aprendizaje deben desarrollarse como un bien público, sin licencias comerciales u otras licencias restrictivas que amenacen el disfrute del derecho a la educación y amplíen las desigualdades" (A/HRC/44/39, párr. 84 j).

IMPACTOS DE LA PANDEMIA EN LA EDUCABILIDAD: BRECHAS DIGITALES Y RECURSOS EN EL HOGAR

La educación presencial provee de elementos mínimos y comunes para todos y todas los y las estudiantes y docentes de una misma comunidad educacional, que atenúan, en alguna medida, las diferencias existentes entre los hogares, ya que proveen de un espacio, un tiempo y unos recursos materiales y profesionales especialmente diseñados para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje que, durante el proceso en aula, es similar para todos y todas. Con el cierre de los establecimientos educacionales, esas condiciones mínimas comunes desparecen por lo que las desiguales condiciones de educabilidad que presentan los hogares y los territorios, particularmente las brechas digitales, de conectividad, acceso efectivo a internet, y a los diversos grados de alfabetización que tiene la población para hacer uso de las herramientas digitales, impactan diferencialmente en el ejercicio del derecho a educación durante la pandemia.

La suspensión de clases presenciales fue una medida que la mayoría de los países del mundo se vio forzada a tomar y, que en el caso del Cono Sur, se produjo entre el 11 y el 18 de marzo, cuando se iniciaba el año escolar 2020. Frente a esta situación los Estados tuvieron que reaccionar para evitar que el contagio se propagara, pero a la vez, garantizar el derecho a educación de niños, niñas y jóvenes, echando mano a las políticas preexistentes, modificándolas o generando nuevas medidas (ver tabla 11).

La suspensión de clases presenciales fue una medida que la mayoría de los países del mundo se vio forzada a tomar

Tabla 11. Acciones estatales en materia de educación, en los países del Cono Sur

	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
PIB per cápita	10.006,10	8.717,20	3.552,10	14.896,50	5.414,80	6.977,70	16.190,10
Gasto público en educación (% PIB)	5,5	6,2	Sin datos	5,4	3,4	3,7	4,8
N° estudiantes	14.203.000	52.898.000	5.734.000*	4.892.000	1.050.000*	3.038.000	956.000
Políticas preexistentes de conectividad en el hogar	Sí (Suspendida en el 2017)	Por medio de créditos subsidiados	Sí (suspendida en el 2019)	Sí	No	No	Sí
Dispositivos para estudiantes (2020)	54.000	0	0	130.000	12.000	160.000	145.000
Dispositivos para docentes (2020)	No	No	No	No	No	24.000	Universal
Focalización entrega 2020	Estudiantes secundarios en riesgo de deserción	No aplica	No aplica	7° básicos (e. municipal: universal; e. particulares subvencionados; vulnerabilidad socioeconómica y rendimiento)	Comunidades indígenas	Estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica	universal
Plataforma de recursos digitales	Sigamos educando	No	Cierre anticipado del año escolar en agosto, por falta de garantías de acceso a educación	Aprendo en línea	Tu escuela en casa	Aprendo en casa	Ceibal en casa
Acceso a plataforma digital ministerial	Sin consumo de datos	No		Sin consumo de datos	Sin consumo de datos	Sin consumo de datos	Sin consumo de datos
TV y radio	mantiene	mantiene		genera	amplía	amplía	mantiene
Distribución de material en papel	sí	Sin datos		sí	sí	sí	sí
Alimentación escolar	Sí	Sí	Sí, parcial	Sí	Sí	Sí	Sí

* Para estos países no existe información de matrícula del nivel superior

Fuente: *Elaboración propia, a partir de los cuadros estadísticos del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020, de Unesco, el Observatorio Cepal y la información disponible en las páginas de los ministerios de educación de los respectivos países.*

El Gobierno chileno mantuvo en funcionamiento las políticas educacionales de conectividad, alimentación escolar y otros apoyos educacionales, y tomó algunas medidas complementarias para atender a la situación de suspensión de clases presenciales. Estas medidas variaron en alcance y temporalidad según los distintos niveles educacionales, como se detallará en las secciones siguientes.

Brechas digitales y su impacto en el acceso a la educación

Chile cuenta con una alta y creciente tasa de conectividad digital (CIMA, 2020, pág. 3), que destaca a nivel latinoamericano, pero aún su distribución presenta brechas territoriales y socioeconómicas, que en contexto de pandemia generan un diferencial ejercicio del derecho a educación. Las regiones cuentan con diferencias de infraestructura y calidad de la conectividad[7] que van desde Antofagasta que cuenta con el 47% de los hogares conectados a internet de alta velocidad hasta regiones como O'Higgins, Maule, Araucania, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes que no superan el 15% (País Digital– CISCO, 2019). Además, el nivel de acceso a internet fijo en zonas rurales es de 13,7%, menos de la mitad de lo que ocurre en los hogares urbanos, donde llega al 31,4%, según los datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL, 2017: págs. 3 y 15). A nivel comunal, a marzo del presente año, el porcentaje de los hogares con conexión de internet fija era menor al 15% en 146 de las 365 comunas del país; comunas en las que residen más de 275 mil estudiantes del sistema escolar y parvulario (SUBTEL, 2020).

También se identifican brechas significativas por niveles socioeconómicos y estructura del hogar. Según los datos de la *IX Encuesta de Acceso y Uso Internet* (SUBTEL, 2017) en los hogares constituidos por "adultos y pre-escolares", el acceso a internet llega al 100% en el caso de los hogares de mayores ingresos (quintil IV y V), mientras que los hogares de menores ingresos (quintil I), el porcentaje se reduce al 65%. Por otra parte, mientras que en los hogares de mayores ingresos en los que hay estudiantes escolares, técnicos o universitarios[8] solo un 3% no tienen acceso a internet, esa situación se da en el 9,8% de los hogares de menores ingresos (SUBTEL, 2017; p.14). En relación con la calidad de la conexión a la que acceden, mientras el 75,1% del grupo socioeconómico de más altos ingresos (ABC1) dispone de una conexión a internet por banda ancha fija; mientras que en los grupos de ingresos medios (C2C3) el acceso a banda ancha es de un 46%, y en los grupos de menores ingresos (grupos D y E) es de 24,2%[9].

Para precisar las brechas de acceso y equipamiento de los y las estudiantes, al inicio de la suspensión de clases, el Ministerio de Educación aplicó una encuesta que indicó que el 69% tenía dificultades para acceder o hacer uso de un dispositivo con finalidades educativas (PC, tablet, celular u otro), ya sea porque no cuenta con uno o debe compartirlo con otros integrantes del hogar. Además, el 41% de los y las apoderados y apoderadas indicó que sus hijos e hijas tiene acceso a internet de calidad regular, y el 29% indicó tener acceso a una señal de internet mala o, en definitiva no tener acceso a ella (MINEDUC, 2020c)[10].

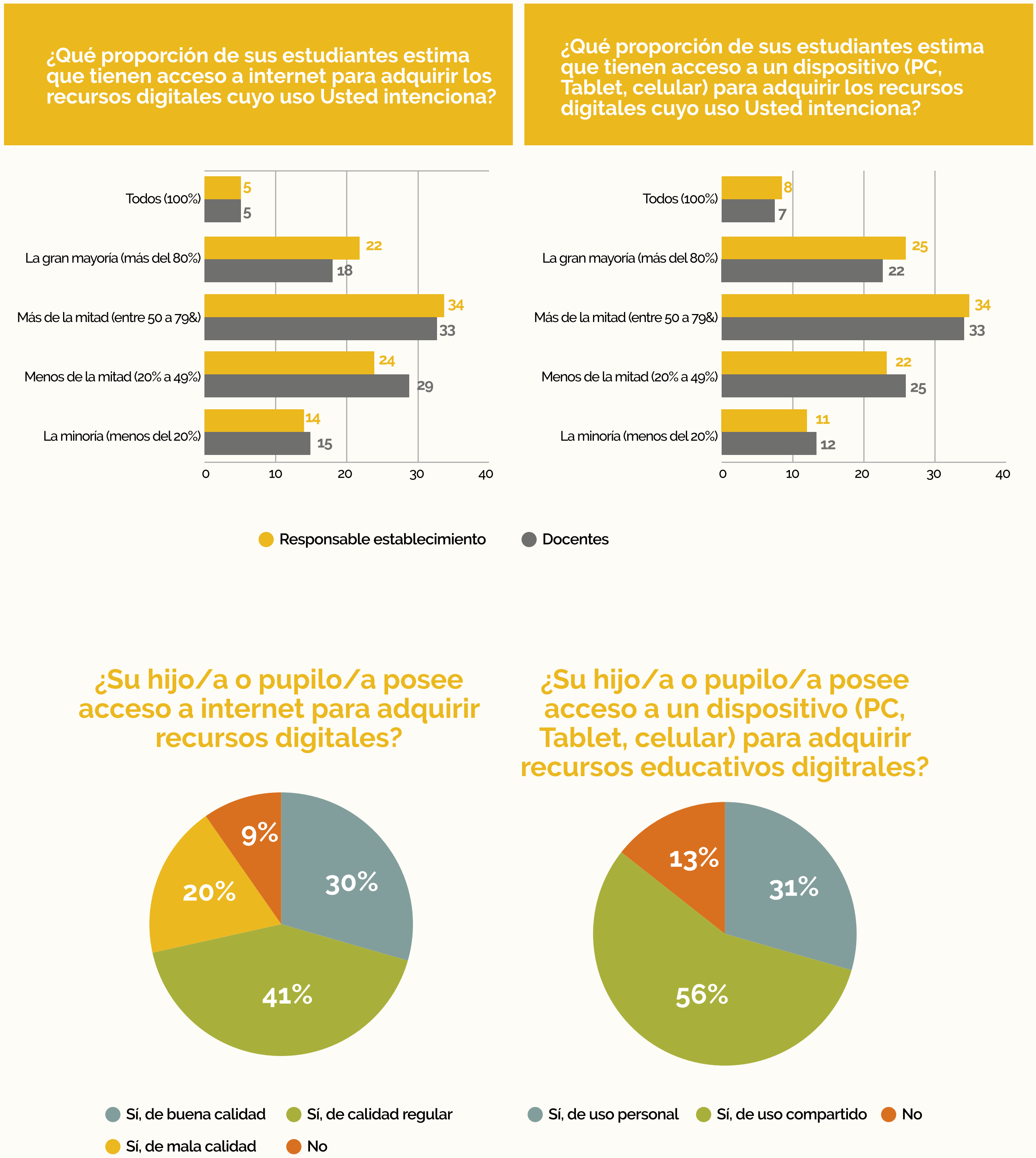
7 Una conexión de alta calidad supone más de 25 Mbp/s y una de baja que no permite a la educación en línea ni el teletrabajo, es menor a 6 Mbp/s. (Cepal, 12 agosto 2020, p. 3).
Según ha señalado la Subsecretaria de Telecomunicaciones la capacidad de tráfico de un celular es de 6GB y de una conexión fija en el hogar es de 220 GB. Datos referidos a partir de información de prensa: Radio Cooperativa 2020

8 El dato de composición del hogar contabiliza a hijos e hijas entre 5 y 24 años de edad

9 https://www.criteria.cl/descargas/Sindicado_Teletrabajo.pdf Datos referidos a partir de información de prensa: Diario La Tercera, 19 de junio de 2020.

10 La información aportada por Mineduc no permite identificar la situación de manera diferenciada por niveles educacionales (parvularia/básica/media), por modalidad (científico-humanista/ técnico profesional/educación diferencial), ni por niveles socioeconómicos o ruralidad.

Gráfico 18. Encuesta: bechas digitales y su impacto en el acceso a la educación



Fuente: Elaboración Propia en base a información facilitada por el Centro de Estudios Mineduc, año 2020 (MINEDUC, 2020c).

Los levantamientos de información hechos por organizaciones de la sociedad civil muestran tendencias similares. Por ejemplo, según la encuesta "Estamos Conectados" (Educación 2020, abril 2020), el 3,7% de los y las estudiantes tenía nulas condiciones para el aprendizaje virtual, un 42% condiciones limitadas (acceso solamente con celular con conexión), el 34,2% condiciones regulares (es decir, reportan algún tipo de dificultad) y solo un 20,3% declara condiciones adecuadas[11]. Por su parte, la encuesta "la voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19" de junio de 2020, arrojó que para el 70% de los y las participantes del estudio, la principal dificultad que han tenido que enfrentar se vincula con problemas de conectividad.[12]

Por otra parte, el informe de resultados "Docencia durante la crisis sanitaria: La mirada de los docentes" arrojó que el "60% de los y las docentes requiere, o bien facilidades para acceder a Internet, o bien acceso a recursos digitales, siendo los docentes del área rural (65%), de establecimientos municipales (64%) o de liceos técnico profesionales (64%), quienes lo solicitan en mayor proporción" (SUMMA, mayo 2020, p. 9). De acuerdo al sondeo no probabilístico realizado por el INDH en septiembre de este año (INDH, 2020)[13], los y las docentes son quienes proveen, en su gran mayoría, el financiamiento para mantener la conectividad. Así, del total de personas que respondieron el cuestionario, 9 de cada 10 costea su celular y 8 de cada 10 Internet, mientras que solo 2 de cada 10 docentes, declara haber recibido recursos de apoyo desde el establecimiento.

Condiciones domésticas y recursos en el hogar

Reconociendo estos problemas de infraestructura, equipamiento y conectividad, hay que considerar que las brechas digitales se constituyen también por las habilidades que se requieren para hacer un uso provechoso de esas herramientas (León y Meza, 2018 págs. 10-13; CEPAL-UNESCO, 2020, p. 7). A pesar de la penetración del consumo digital y la masificación de acceso a internet por la vía de las señales móviles, el desarrollo de competencias para su aprovechamiento para fines educativos es muy bajo y desigual. El estudio más reciente sobre competencias de alfabetización de la población adulta es el desarrollado por la OCDE (2016), y mostraba que el 61,9% contaba con pocas competencias lectoras en general y el 52,4% en lo referido a la resolución de problemas que incorporan tecnologías de la información. Estas bajas competencias están especialmente asociadas a factores de edad, pero también de años de escolaridad. Esto último es relevante si se considera que la Casen 2017 indicó que el 22% de la población de 30 a 44 años –la edad de gran parte de los padres y madres de estudiantes del sistema escolar– no cuenta con escolaridad completa y un 1,8% no sabe leer y escribir[14], y que en los hogares pobres, el porcentaje de analfabetismo se eleva al 7% y la escolaridad incompleta llega al 58,7%, dato que es relevante de considerar ya que 66,8% de esos hogares están conformados por niños, niñas y adolescentes[15], y que la evidencia de diversos estudios muestra cómo el involucramiento familiar en los proce-

11 Educación 2020 (abril 2020). Estamos Conectados. Testimonios y Experiencias de las Comunidades Educativas Ante la Crisis Sanitaria. Informe de Resultados.

12 Montecinos, C.; Muñoz, G. Valenzuela, J.P.; Vanni, X y J. Weinstein (2020) Encuesta: la voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19. Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación U. Diego Portales; CIAE/IE Universidad de Chile; y Centro Líderes Educativos Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.p.3

13 Cuestionario auto administrado, enviado a 613 docentes del sistema escolar que han participado de programas de educación en derechos humanos dictados por el INDH en alianza con universidades o el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Se levantó la información entre el 11 y 25 de septiembre. El cuestionario fue respondido por 138 profesores y profesoras, de la RM y de regiones, incluyendo establecimientos rurales. El 60% de los que respondieron son docentes de establecimientos municipales, el 28% de particulares subvencionados, un 5,5% de administración delegada y un 4,7% de servicios locales. Los y las docentes dictan clases en el nivel parvulario (7,1%), básico (20,5%) y medio tanto científico humanista (25,2%) como técnico profesional (9,4%) y el 11% son educadores diferenciales.

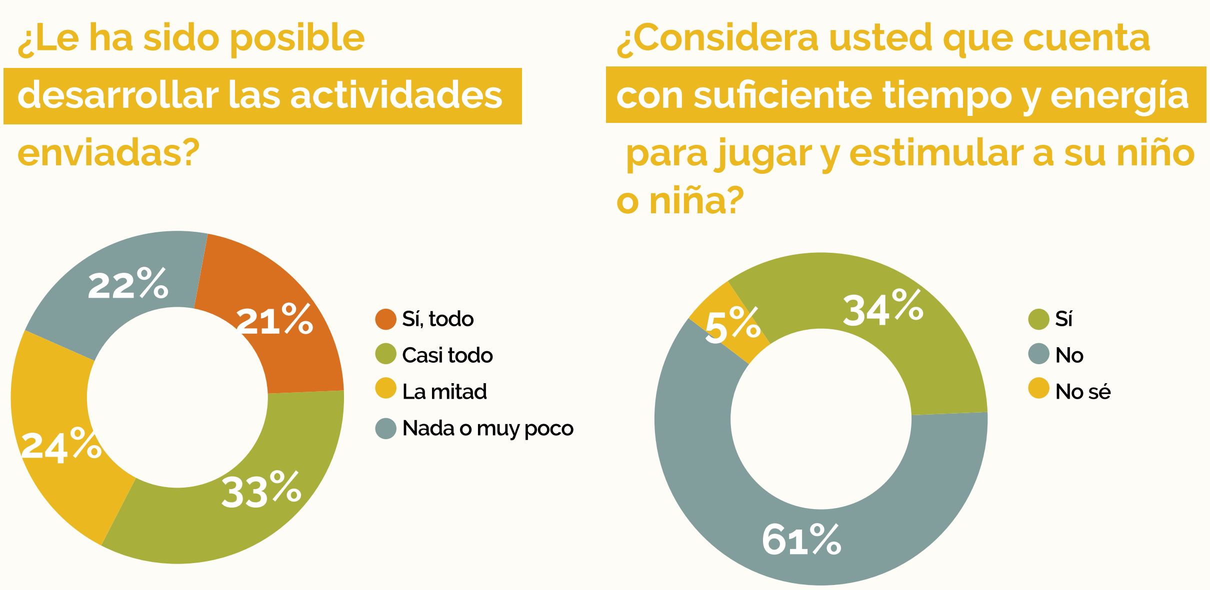
14 Observatorio social (2018a) Educación. Síntesis de Resultados Casen 2017.

15 Observatorio social (2018b) Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados Casen 2017. f

sos educativos es también un factor clave en los logros de aprendizaje (Agencia de la Calidad 2015: p.18; Espinoza y Rosas, 2019; p.34-35). Si bien se han implementado algunas acciones para reducir esta brecha, dada las condiciones más estructurales de escolaridad de la población que no han variado significativamente en estos cuatro años, es probable que la situación de menor dominio digital siga concentrada, en mayor medida, en los grupos de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad.

Las posibilidades de contar con ese acompañamiento y su efectividad variarán según los entornos familiares de los y las estudiantes, e impacta de manera diferente a quienes participan de distintos niveles educativos y modalidades del sistema, puesto que quienes tienen menores niveles de autonomía, como niños y niñas de parvulario, del primer ciclo básico y estudiantes con discapacidad y/o necesidades educativas especiales, dependen más directamente de las posibilidades de acompañamiento que puedan brindar las personas adultas del hogar. Al respecto, cabe señalar que la Consulta Nacional desarrollada por la Red de Primera Infancia (2020), mostró que el 61% de las familias no cuenta con el tiempo para desarrollar actividades de estimulación y/o educativas, y solo el 23% logra dedicarle más de una hora a ello. Además, el 89% declara recibir, al menos una vez por semana, materiales o indicaciones desde los centros educativos en que están

Gráfico 19. Consulta Nacional sobre la situación de la Primera Infancia por crisis COVID-19



Fuente: Red de Primera Infancia (2020)

matriculados, pero el 46% logra implementar menos de la mitad de esas actividades, incluyendo un 22% que señala no poder implementarlas.

En el caso de los y las estudiantes del Segundo Ciclo Básico y la Educación Media, hay que considerar que la prueba internacional ICILS 2018 (Agencia de la Calidad, 2019), que evalúa la alfabetización computacional y manejo de la información en estudiantes de 8º básico, mostró que un 20% de los y las estudiantes del país no alcanzaban niveles mínimos en manejo de herramientas digitales; solo el 10% demuestra capacidad para trabajar de manera independiente utilizando los computadores para recopilar y gestionar información, y no hay estudiantes que alcancen la capacidad "de seleccionar y de evaluar la utilidad y fiabilidad de la información". Además, estas competencias tienen una diferencia de 93 puntos entre los y las estudiantes del quintil 1 y el quintil 5, que incluso prácticamente dobla la diferencia registrada entre los y las estudiantes de sectores rurales y urbanos, que es de 50 puntos. Por lo que, sin apoyo de adultos competentes, sus aprendizajes también podrían estarse viendo disminuidos.

Además de la disposición de tiempo, otro factor son las competencias y el nivel educacional de los padres. Según los datos de la encuesta Ipsos-Educación 2020, el involucramiento parental es más o menos similar en todos los grupos de estudiantes, en torno al 76%. Sin embargo, eso no asegura que los procesos tengan resultados equivalentes u homogéneos. De hecho, la encuesta también realizada por Educación 2020 en el mes de abril, reporta que el 80% de los y las apoderados y apoderadas de establecimientos del grupo socioeconómico alto y medio alto perciben que tienen las herramientas necesarias para el acompañamiento y apoyo de las tareas escolares, mientras que en el grupo socioeconómico bajo y medio bajo, esta proporción de apoderados se reduce al 61%. En la misma encuesta, un 76% de los y las estudiantes respondieron que no disponen de un adulto a quien pedir ayuda (Educación 2020, abril 2020).

Desde la perspectiva docente, en tanto, un 60% de quienes participaron de la encuesta "Vinculando Aprendizajes" realizada por Educar Chile (junio 2020) manifiesta preocupación por el apoyo o mediación para el desarrollo de las actividades de aprendizaje con que cuentan sus estudiantes; en tanto que un 72% de los y las docentes que respondieron la segunda encuesta de Elige Educar (septiembre 2020, p. 15), señala que las familias carecen de conocimientos o habilidades suficientes para brindar este apoyo[16].

A estas faltas en equipamiento, conectividad y apoyo familiar, se suman otras condiciones como el no contar con un espacio físico suficiente en el hogar. Al respecto, es importante tener presente que la tasa de allegamiento interno en los quintiles de menores ingresos bordea el 20% (CASEN, 2017). Por lo mismo, es complejo disponer de un espacio mínimamente adecuado para el estudio o el trabajo docente (UNICEF-MINEDUC, 2005). Así lo ha planteado un reciente estudio que señala que: "estas condiciones se distribuyen de manera muy desigual en relación con los ingresos del hogar: mientras el 90% de los escolares del quintil de mayores ingresos cuenta con las condiciones mínimas en equipamiento y vivienda, solo el 32% de los escolares pertenecientes al quintil de menores ingresos se encuentra en esa situación" (Eyzaguirre, Le Foulon, y Salvatierra, 2020, p.132).

Esta situación también ha quedado reflejada en la encuesta "Docencia durante la crisis sanitaria: La mirada de los docentes" aplicada en mayo de 2020, en la que más de dos tercios de los docentes entrevistados manifiesta que los estudiantes no cuentan con los espacios adecuados y los recursos necesarios para estudiar (SUMMA, 2020, p. 8). En el caso de los y las docentes, entre el 70 y el 75% carece de un lugar exclusivo donde trabajar, según muestran diferentes encuestas aplicadas al profesorado entre mayo y agosto de 2020. (Fundación Chile, Circular, EducarChile, agosto 2020).

Pero además de contar con un entorno físico para concentrarse, también se requiere del tiempo para el desarrollo de estas tareas. Hay que considerar que en más

16 Este porcentaje corresponde al 60% que respondió que "Sí, los están apoyando, pero siento que carecen de conocimiento o habilidades suficientes", más el 12% que marcó la alternativa de "No, no los apoyan porque no tienen los conocimientos o habilidades suficientes".

de la mitad de los hogares se han reducido de manera significativa sus ingresos, ya sea por la pérdida del empleo o por la suspensión temporal de los contratos de trabajo de alguno de sus integrantes (Encuesta Nacional Bicentenario UC 2020), lo que lleva a las familias a buscar diversas estrategias para la obtención de recursos que les permitan mantener un nivel de vida adecuado, incluyendo que algunos y algunas estudiantes de Educación Media y Superior, deban asumir nuevas funciones en su hogar o participar directamente en la generación de ingresos. 4 de cada 10 docentes que respondieron el sondeo realizado especialmente para este informe (INDH, 2020) consideraron que compatibilizar tareas escolares y otras labores en el hogar es un factor relevante que afecta los procesos educativos de sus estudiantes. Junto a esto, una encuesta realizada por la organización Elige Educar a más de 4.000 docentes, permite tener una visión más detallada acerca de la evaluación que ellos y ellas hacen respecto de su situación personal: de acuerdo a esa fuente, el 55% de los y las docentes evalúa que están teniendo cada vez más problemas para compatibilizar su trabajo con las labores domésticas, lo que se superpone con el hecho de que el 72% declara que trabaja mucho más que su jornada habitual. Cabe señalar que existe un relevante componente de género en esta compatibilización laboral y en la extensión de la jornada, ya que hay 15 puntos porcentuales de diferencia entre las docentes mujeres (75%) y los hombres (60%) (Elige Educar 2020, págs. 27 y 29-31).

MEDIDAS ESTATALES PARA MITIGAR LA DESIGUALDAD DE RECURSOS DE APRENDIZAJE EN EL HOGAR DURANTE LA PANDEMIA

En consideración a estos diagnósticos es relevante evaluar las acciones estatales para mitigar las brechas y las dificultades de acceso a la educación, así como la oportunidad con que se ha actuado a la luz de los antecedentes, y a la prolongación de la suspensión de clases presenciales en el ámbito educativo.





Becas TIC 2020: cobertura, criterios de distribución, oportunidad y recursos

En el contexto de la pandemia, los programas de becas TIC que vienen operando regularmente desde el 2009 –Me Conecto Para Aprender (MCPA) y Yo Elijo Mi PC (YEMPC)– se implementaron sin modificaciones. No hubo ninguna compra adicional de equipamientos para distribución durante 2020 y se mantuvo la proyección de la ley de presupuesto. Tampoco se hizo uso de los recursos de incremento del MINEDUC del Programa de apoyo por COVID-19 asignado a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) ni hubo reasignación de presupuesto del Ministerio de Educación para atender a esta situación[17], por lo que estos programas operaron con las mismas coberturas. Además, los criterios de asignación de los computadores tampoco fueron ajustados en función de responder con mayor focalización hacia aquellos hogares que no contaban con ningún equipamiento, atendiendo al hecho de esta situación extraordinaria.

17 Asignación 270 del subítem 24, item 01, partida 09 capítulo 09 programa 03, fija un monto de $8.020.000. 000, los que "se podrán destinar a la adquisición, almacenaje, embalaje y distribución de insumos, accesorios o implementos de protección sanitaria u otro destino asociado a los efectos de la pandemia por el COVID 19, para el beneficio directo de alumnos de educación parvularia, básica y media, y de todo el personal que se desempeñe en los respectivos establecimientos". Decreto 737 del Ministerio de Hacienda, fechado el 7 de mayo de 2020.

Tabla 12.
Presupuestos y equipos del Programa de Becas TIC 2019-2020.

	2019		2020	
Beca TIC	Ppto total	N° total de equipos entregados al 10 de septiembre	Ppto total	N° total de equipos entregados al 10 de septiembre
Elijo mi PC	$ 9.254.087	30.000	$ 7.865.974	30.000
Me conecto para aprender	$ 29.295.740	99.573	$27.145.558	98.579*

* La entrega de computadores aún no termina, pero se estima en unos mil computadores lo que queda pendiente, no considerados en este reporte.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Dipres sobre Ejecución presupuestaria al II semestre de ambos periodos anuales y a las coberturas informadas el 17 de septiembre de 2020 por Junaeb al INDH.

Las gestiones ministeriales se orientaron a adelantar la entrega de los equipos 2020, logrando hacerlo tres semanas antes de lo que se había hecho el año anterior[18], y se llegó a acuerdo con las empresas de servicios de internet para la extensión de los contratos de quienes habían recibido computadores durante el 2019, cuyos servicios -de un año de duración– estuvieran por vencer. Gracias a estos esfuerzos se pudo entregar anticipadamente el 40% de los equipos del programa MCPA, y el 27% de los correspondiente a YEMPC. Sin embargo, alrededor del 20% de los y las estudiantes beneficiados con estas becas, recibieron sus equipos en el mes de julio, es decir, al cierre del primer semestre. Por otra parte, la distribución de los dispositivos con acondicionamiento para personas con discapacidad, se programó a partir del mes de octubre, según informó JUNAEB al INDH[19]. Como resultado, pese a los esfuerzos, la implementación de estas medidas tuvo efectos de discriminación indirecta, pues no logró asegurar el acceso a educación de uno de los grupos para los cuales tiene compromisos específicos de especial atención.

Por otra parte, es necesario considerar que los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) tenían expresa prohibición de uso en equipamiento o fungibles transferibles de manera directa a docentes o estudiantes[20], normativa que la Superintendencia de Educación Escolar flexibilizó en la semana número 20 de suspensión de las clases presenciales, autorizando el uso de estos recursos para bolsas de Internet o entrega en comodato de dispositivos que pudieran requerir estudiantes o docentes (Superintendencia de Educación Escolar, Dictamen N° 55 del 29 de julio de 2020). Es importante tener presente también que los fondos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), fueron reducidos durante la pandemia en un poco más de 19 mil millones de pesos, respecto al presupuesto inicialmente asignado por ley de presupuestos[21].

Si bien las políticas públicas desarrolladas en años anteriores permitieron dotar de equipamiento a la gran mayoría de los estudiantes de educación media, aún hay sectores importantes que no han sido alcanzados por esas acciones representando un desafío pendiente. A modo ilustrativo, es posible mencionar que ningún estudiante prioritario entre 1° y 6° básico de cualquiera de las dependencias educativas del país (unos 660 mil estudiantes[22]) recibió apoyo en equipamiento o en conectividad financiado por el Estado. A su vez, se estima que uno de cada tres estudiantes prioritarios y preferentes entre 8° básico y IV medio que estudian en establecimientos particulares subvencionados (unos 78 mil estudiantes), que en años anteriores no recibieron computadores[23] por tener promedio de notas inferior a 5,95, tampoco contaron con apoyo este año, pese a que este grupo tiene una situación de vulnerabilidad mayor que la de sus pares. A esto se suma la totalidad de estudiantes prioritarios de Educación Media cuyos servicios de Internet de las becas TIC, caducaron en 2018, cifra que se estima en unos 340 mil estudiantes, según los datos de matrículas para esos niveles (MINEDUC 2020).

Si bien la política pública de las becas TIC no ha podido resolver estos temas, las comunidades escolares han tratado de hacerlo. Según los datos recogidos en el sondeo exploratorio (no probabilístico) realizado por el INDH: 4 de cada 10 de los y las participantes señalaron que las direcciones de sus establecimientos tomaron medidas frente a los problemas de acceso a internet, y 2 de 10 indicaron que lo ha hecho directamente el cuerpo docente. Aun así, hubo 2 de

18 Según datos entregados por la JUNAEB, la entrega de computadores se inició el 08 y 09 de mayo de 2019 en Gorbea, y 16 de abril 2020 en Hijuelas.

19 Correo electrónico del 23 de septiembre de 2020, del jefe de Gabinete del director nacional de JUNAEB.

20 Superintendencia de Educación Escolar, Dictamen 47 de 2018

21 DIPRES. Informe de Ejecución presupuestaria Subvenciones a los establecimientos educacionales. segundo trimestre 2020.

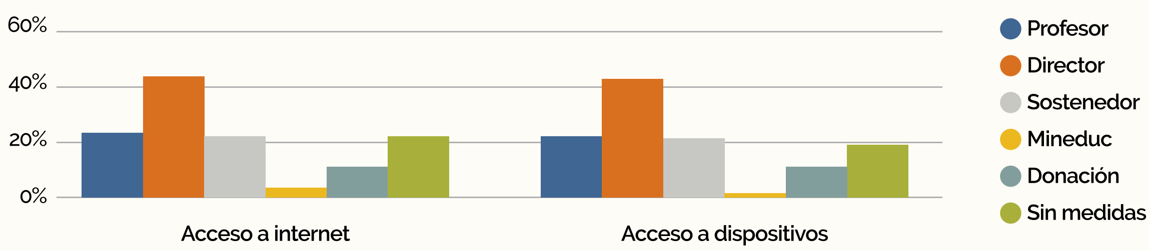
22 Datos proyectados según las estadísticas de matrículas por curso 2019.

23 En septiembre, por una donación empresarial, se distribuirán "16.500 tablets con conexión a internet gratuita para estudiantes técnico-profesionales de tercero medio, priorizando a los alumnos de establecimientos más vulnerables según el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) 2020 (Mineduc, 2020e).

10 encuestadas y encuestados que señalaron que no se tomaron medidas para resolver esta dificultad. Cifras similares se dan respecto al acceso a dispositivos electrónicos (celular, computador, notebook, tablet y otros), en los que se agrega también la participación de los sostenedores y sostenedoras, mencionados por 2 de cada 10 de los y las participantes del mencionado sondeo.

Gráfico 20.

Toma de medidas frente a problemas de conectividad de los y las estudiantes



Fuente: Elaboración propia.

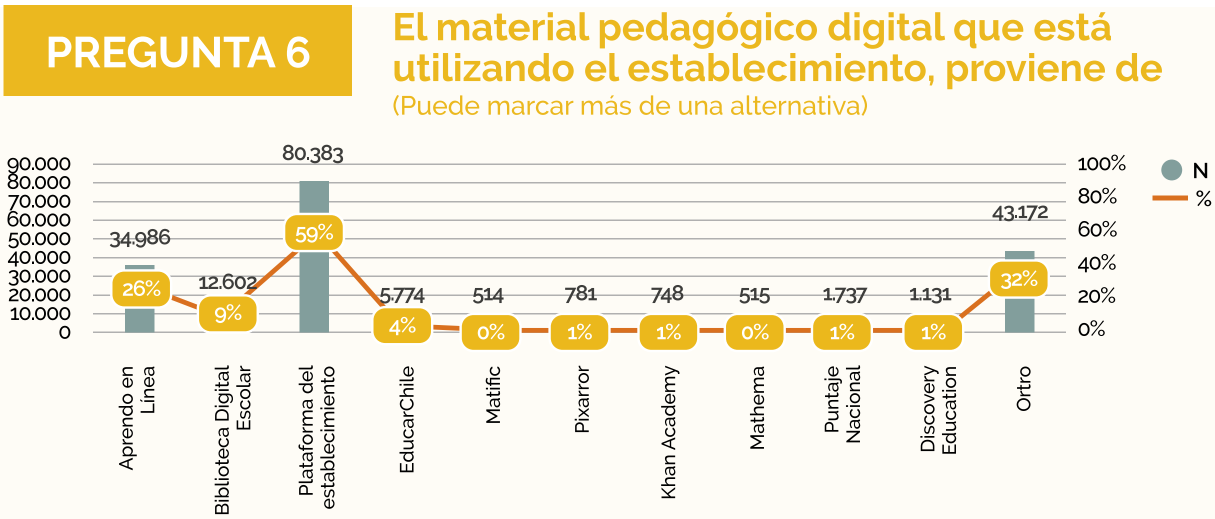
Recursos didácticos y de aprendizaje a distancia

En la misma semana del cierre de los establecimientos, MINEDUC reforzó su sitio web "Aprendo en Línea", virtualizando los textos escolares para incorporarlos al sitio y agregar algunos nuevos contenidos. Además, estableció un acuerdo con la Asociación de Telefonía Móvil (ATELMO), para que su acceso no consumiera datos de los planes de dispositivos móviles. Además, se disponibilizaron algunos softwares y recursos digitales específicos para apoyar el aprendizaje de la lectoescritura, especialmente para la educación inicial (kínder a segundo básico)[24]. La JUNJI hizo un proceso similar, reforzando la App que había lanzado como piloto en 2019, para que en mayo estuviese disponible masivamente. Esta App permite una conexión directa entre los jardines infantiles y las familias de niños y niñas de 1.300 comunidades educativas.

Por otra parte, para apoyar la educación virtual, MINEDUC generó un acuerdo con Google para acelerar el proceso de certificación que da acceso a *Classroom* que, siendo una plataforma gratuita, requiere de una verificación del uso educativo. Es este respaldo el que entregó el Mineduc para todos los establecimientos de educación pública, en la que se inscribieron efectivamente 5.148 establecimientos de los más de 10.786 establecimientos escolares que reciben aporte estatal. No se tiene conocimiento de que hayan solicitado garantías de limitación del uso de datos personales a estudiantes y docentes que acceden a estas plataformas. Con todo, es importante tener presente que el uso de estos recursos es bajo según las encuestas aplicadas por el propio Mineduc, situándose el uso efectivo de ellas en torno al 26% (Mineduc, 2020 c).

24 "Aprendo a leer con Bartolo" es un software de acceso mediante un link descargable y, en el caso de los establecimientos ubicados en lugares que no cuentan con acceso a internet, se entregó un pendrive por familia, con una distribución total de 2.000 pendrives, lo que equivale a 5,5% en términos de cobertura de los y las estudiantes de zonas rurales de esos cursos (según matrículas por curso 2019).

Gráfico 21. Principales resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia



Fuente: *CEM, Mineduc (junio 2020) Minuta: Principales Resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia*

En atención a que una parte importante de los y las estudiantes no tenían conectividad para recibir o descargar materiales pedagógicos y, en particular pensando en los y las estudiantes de establecimientos en situación de vulnerabilidad de zonas rurales de Chile, hacia fines de marzo de 2020, el MINEDUC dio inicio al Plan Aprendo en Casa, que correspondía a un conjunto de cuadernillos de ejercicios de lenguaje y matemáticas a repartir a cerca de 380 mil estudiantes de 1° básico a 4° medio, correspondientes a 3.700 establecimientos aproximadamente (MINEDUC, 2020b), lo que representa cerca del 45% del total de la matrícula de establecimientos que reciben subvención del Estado. El traslado de estos materiales a los establecimientos educacionales de los sectores más aislados, se hizo en coordinación con la FACH (MINEDUC, 2020a). Adicionalmente, se incorporaron materiales para el resto de los niveles de la educación escolar, que también fueron distribuidos a los centros y residencias del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Continuidad de programas de adaptabilidad e integración escolar

Para asegurar la accesibilidad y la aceptabilidad de la educación, se requieren considerar también las necesidades de los distintos grupos de la población estudiantil y de sus comunidades. Así, la regla general es considerar ajustes de materiales, en función de variables como la discapacidad o Necesidades Educativas Especiales (NEE), o el origen migrante o indígena de los estudiantes. Para los casos de estudiantes con NNE o de familia migrante, no fue posible recabar información desde JUNAEB ni del Centro de Estudios del MINEDUC sobre la implementación de medidas específicas orientadas a asegurar el acceso a sistemas de aprendizaje en línea o de otras medidas específicas de apoyo en contexto de pandemia. El sondeo exploratorio no probabilístico realizado especialmente para este informe (INDH, 2020)



Catalina Cortés

Pyme celulares, Santiago

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

relevó que 6 de cada 10 de los y las docentes encuestados, que se desempeñan en establecimientos que implementan el Programa de Inclusión Educativa (PIE), ha tendido a continuar en funcionamiento de manera habitual, y 2 de cada 10 respondieron que sigue de manera parcial, mientras que otros 2 de cada 10 respondió que el programa estaba "Suspendido". Por otra parte, 8 de cada 10 de los y las docentes que respondieron dicho sondeo y que tienen estudiantes con NNE, señalan que desarrollaron material específico y refuerzan la frecuencia de contacto con ellos y ellas. Por otra parte, en una respuesta de selección múltiple, 3 de cada 10 de los y las profesoras respondentes señalaron no haber tomado medidas específicas para sus estudiantes migrantes. Del resto, la mitad señaló apoyar a las familias para que hagan el acompañamiento de actividades y reforzar la frecuencia de contacto, respecto a otros estudiantes, en tanto que 3 de cada 10 del total de docentes que respondieron el sondeo indicaron haber adaptado o creado material específico para la educación a distancia.

Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)

Respecto a la educación intercultural bilingüe, que debiese implementarse en todos los establecimientos que tengan un 20% de concentración de estudiantes de origen indígena y en todos aquellos que voluntariamente se sumen al proyecto[25] (casi 2.200 establecimientos), se logró recabar información parcial. Cabe señalar que este programa había presentado desde el 2019 algunas dificultades de implementación, por el traspaso de la responsabilidad del financiamiento desde el MINEDUC a los sostenedores, a costa de la subvención regular. El Ministerio continuó financiando 527 establecimientos uni, bi o tri docente, o que requieren operar con duplas educacionales (educador tradicional y profesor mentor) que debieran impartir el programa PEIB.

A septiembre de 2020, se encontraban vigentes la mayoría de los convenios en que se sustenta este traspaso de recursos, sin embargo, según reporta la Asociación de

25 Ministerio de Educación, Decreto 280 de 2009.

Educadores Tradicionales de la Araucanía[26], el proceso de contratación se inició en mayo y aún no culmina, por lo que importantes territorios no han operado el programa durante el primer semestre y denuncia que habiendo miembros validados por las comunidades, se ha contratado a otros y otras docentes sin respetar las prioridades que establece el Decreto 301 de 2018, generando una potencial discriminación y una negación cultural que justamente busca combatir este programa.

La situación de suspensión de clases presenciales ha generado dos nuevos desafíos: uno por la menor conectividad de las familias y educadores tradicionales vinculados a zonas rurales, y otro, por las características pedagógicas de esta educación, centradas en la oralidad y en la inmersión en el entorno. Un número, no precisado por la Secretaría intercultural indígena del MINEDUC, de educadores tradicionales ha podido sostener igualmente procesos de educación a distancia, pero hay establecimientos en que no se les ha considerado en la priorización curricular. La información no ha sido levantada ni sistematizada, por lo que no es posible establecer con claridad cuál es la cobertura real que ha tenido el programa en este 2020. Tampoco se evidencia que existan sistemas de fiscalización ni monitoreo para los establecimientos que no han sido focalizados por el MINEDUC, es decir, del 76% de los establecimientos que debieran estar brindando lengua indígena.

Por otra parte, según lo que ha reportado la mencionada repartición ministerial, no se han destinado fondos especiales, ni monetarios ni en especias, para mejorar las condiciones de trabajo de los y las educadores y educadoras tradicionales en este contexto de educación a distancia, aunque la Secretaría recibió solicitudes de equipamiento, a las que no pudo responder, dado que la División de Educación General, no cuenta con ítem para ello. Lo único que se ha podido disponer, ha sido la reorientación de la capacitación habitual para "que entregue los elementos y condiciones de apoyo a distancia u online", cuya solución, alcance y cobertura queda descentralizada a nivel regional y sujeta a los resultados de las licitaciones de dichos servicios. Con todo, cabe señalar que estas orientaciones fueron impartidas recién el 24 de julio de 2020 (DEG Ord. N°5/756 del 24 de julio de 2020).

Los y las educadores tradicionales contactados por el INDH señalan que ha sido por iniciativa propia y por el rol que juegan en el vínculo entre la escuela y su comunidad, que han buscado formas de mantenerse en contacto con sus estudiantes, sumándose a los recorridos de entrega de materiales generales o de alimentación JUNAEB; por teléfono o en encuentros en el territorio comunitario.

Programas complementarios de apoyo a la educación: televisión y radio educativa

En el marco de la pandemia, las autoridades ministeriales y del poder legislativo propiciaron medidas para ampliar los espacios educativos, a través de la televisión y la radio de acceso público, con la intención de que pudieran ayudar a suplir el aprendizaje en aula, en particular en los niveles iniciales de la educación. Además, entre abril y mayo de 2020 se presentaron cinco mociones por parte de diputados y diputadas, y una por senadores y senadoras, todas con la finalidad de fijar la obligatoriedad de transmitir una franja educativa de duración variable, según cada proyecto a través de las señales de televisión abierta y, en dos casos, para hacerlo a través de las señales de radio[27]. Además, se presentó una modificación a la Ley General de Educación para incorporar un principio de equidad digital[28], que permitiera garantizar el acceso continuo y remoto a material pedagógico a todos los y las estudiantes, pero con especial énfasis en quienes residen en zonas rurales. Ninguno de estos proyectos ha contado con el respaldo del Ejecutivo y su tramitación se enmarca en una urgencia simple, lo que,

26 El INDH entrevistó el día 24 de septiembre a esta organización que agrupa a 283 educadores tradicionales, para consultar sobre la implementación del PEIB en contexto de pandemia. Esta organización había denunciado en el 2019 retrasos en la implementación de dicho programa que gatilló que el INDH oficiara a las autoridades correspondientes del nivel regional (Ord. N°133 10 de abril de 2019) y comunal (Ord. N°313 del 21 de agosto de 2019), obteniendo respuesta parcial a dichas situaciones.

27 Boletines 13407-24; 13419-15; 13440-24; 13543-29 y 13547-24

28 Boletín 13482-04

junto a otros factores, incide en que al 30 de octubre de 2020 ninguno haya sido aprobado.

Independientemente de esta discusión que se llevaba en el Congreso Nacional, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) incluso antes de que se decretara oficialmente el cierre de los establecimientos educacionales, había convocado a los canales de televisión abierta para preparar alguna respuesta ante la inminente medida. Paralelamente, el Ministerio de Educación sondeó la posibilidad de generar material educativo o transmitir clases por la señal abierta.

En un acuerdo inédito en la industria televisiva nacional, los siete canales de la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL), a los que se sumaron luego los canales regionales, decidieron generar una señal única, en base a un proyecto de "entretención educativa" infantil que TVN venía preparando desde el año 2019 orientada a una audiencia de 4 a 12 años. Así nace, TV Educa Chile que transmite desde el 14 de abril de 2020 por las segundas señales digitales de los canales de la televisión abierta y también por los operadores de las empresas de televisión por cable. Para coordinar este esfuerzo público-privado, se generó un Comité Editorial presidido por ANATEL y cuya secretaría ejecutiva y costos de gestión asumió TVN. CNTV acompañó este proceso y dispuso del material de producción propia que se adecuara a las características actuales de esta audiencia. A ello se sumaron las donaciones de canales estatales de otros países, fundaciones y de grandes empresas de la industria de la televisión infantil. Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva de TV Educa ha gestionado con otras instancias estatales y privadas contenidos en el área de la salud y el deporte.

Pese a todas las dificultades que implica dotar de contenidos y organizar una parrilla programática con cierta estabilidad, TV Educa Chile ha funcionado de manera estable durante todo el periodo de pandemia, y ha logrado una audiencia que lo posiciona entre los cuatro canales de educación infantil más visto en el país, llegando a un tercio de los niños y niñas que ven televisión (CNTV, 2020). Esta unión de voluntades permitió que Chile superara uno de sus déficits históricos en materia de generación de espacios enriquecidos de aprendizaje fuera del aula escolar,




ACADEMY
ACADEMY

de acceso gratuito y masivo, que como bien se ha dicho, no puede ni aspira a sustituirlas, pero juega un rol complementario relevante para el desarrollo infantil y el ejercicio de su derecho a educación y cultura.

Por otra parte, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) ha disponibilizado material en un canal de YouTube y ha ampliado sus programas radiales, generando el espacio "Del jardín a la casa" para entregar prácticas educativas a desarrollar con niñas y niños en el hogar, que complementa con guías y propuestas de ejercicio que pueden descargarse desde su sitio web. El programa se estrenó el 1 de julio y se transmite tres veces a la semana por Radio Universidad de Chile.

Además, algunos establecimientos educacionales también han recurrido a la radio local como medio para poder llegar a sus estudiantes de territorios apartados. En general esto ha operado por iniciativa propia de docentes o directivos, ya que recién el 29 de julio, en el referido Dictamen 55 de la Superintendencia de Educación Superior, se autorizó el uso de la subvención escolar preferencial para financiar espacios de radio.

Adaptaciones en el Plan de Alimentación Escolar

Durante la pandemia, el Estado ha hecho un esfuerzo importante para dar continuidad al programa de alimentación escolar que corresponde a otra de las acciones con las que se apoyan las condiciones de educabilidad de los y las estudiantes. Con el cierre de los establecimientos educacionales, se logró flexibilizar su modalidad de implementación, de manera de transformar las raciones entregadas de forma diaria, a canastas de entrega quincenal, pese a que las licitaciones, que definían las características de los servicios y sus coberturas, ya estaban adjudicadas. Estos ajustes han permitido entregar canastas a 1.844.127 estudiantes en 12.582 establecimientos educacionales, en un esfuerzo coordinado de JUNAEB, las FF.AA., Carabineros y los propios establecimientos que apoyan con la distribución hacia los hogares más apartados.

Al 1 de septiembre, se habían repartido ya más de 12 millones de canastas, con solo un leve retraso al inicio de la pandemia en el que hubo que coordinar la nueva modalidad de entrega, y durante el octavo ciclo de entregas, en las que la movilización de los camioneros produjo atrasos en la programación diseñada por JUNAEB y déficit de abastecimiento de las bodegas de las empresas prestadoras en diez regiones (JUNAEB, 1 de septiembre 2020).

Educación Superior: acceso a formación a distancia

El caso de las instituciones de educación superior merece un tratamiento aparte, dado que si bien el 15% de ellas son estatales[29], su funcionamiento no centralizado y su relativa autonomía financiera, no las pone bajo las decisiones de las autoridades ministeriales. Con todo, cabe señalar que su funcionamiento responde a un sistema contractual institución-estudiante que define la naturaleza de los servicios y cuyo cumplimiento está sujeto a fiscalización por parte de la Superintendencia de Educación Superior (SES).

Cabe señalar también que el funcionamiento habitual ya venía enfrentando otros problemas: una reducción de la matrícula tras las dificultades de aplicación de la prueba de selección universitaria, por la agitación social iniciada en octubre 2019; pero también los déficits que ha ido generando el cambio del sistema de financiamiento con la implementación de la gratuidad, y un aumento en la morosidad. Además, en el caso de los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP), los procesos de matrículas aún no terminaban cuando se decretó la alerta sanitaria.

En las primeras semanas tras la suspensión de las clases presenciales, los problemas de equipamiento y accesibilidad motivaron "paros online" de los y las estudiantes en la mayoría de las universidades del país, entre fines de marzo y junio, con la consigna de no retomar clases hasta que la totalidad tuviera las condiciones para participar de ellas. Las distintas casas de estudio levantaron información, a través de sus departamentos de asuntos

29 Se excluyen las instituciones de Educación Superior de FF. AA., Orden y Seguridad y Gendarmería de Chile.

estudiantiles, para responder a esta demanda. Esta información es reservada, debido al resguardo de datos personales, pero algunos sondeos permiten proyectar una tendencia. Por ejemplo, según la encuesta de la Asociación Nacional de Estudiantes de la Salud, en la que participaron 22.700 estudiantes de las carreras de obstetricia, odontología, fonoaudiología, kinesiología, tecnología médica, terapia ocupacional y medicina veterinaria, el 23% no cuenta con computador o tablet de uso personal y, si bien el 82% señala tener internet en su hogar, el 30% la califica de mala calidad y un 45% como regular; situación que no se suple con la calidad de la telefonía móvil, ya que la evaluación es similar, y solo el 25,5% la califica como buena. Adicionalmente, debido al impacto económico de la pandemia en los hogares, un 11,7% declaró que no ha podido sustentar los costos de los servicios de internet (ANAES-Chile, 2020).

En ese contexto, la Superintendencia que ya había tenido que analizar la situación de la prestación y continuidad de los servicios de educación superior por los cierres derivados de la movilización social del 18 de octubre, dispuso, en los primeros quince días de decretado el cierre de los establecimientos, las orientaciones sobre la obligatoriedad de generar medios alternativos de formación, reconociendo que ante la imposibilidad de prestar servicios presenciales, serán equivalentes los implementados a distancia, aunque puedan ser "más difíciles o gravosos su cumplimiento" (Superintendencia de Educación Superior, Circular N°1 del 30 de marzo de 2020). Con este acto, además, se dio respaldo jurídico para que en este caso "fortuito y de fuerza mayor", las transferencias asociadas a la gratuidad pudieran efectuarse, aunque los servicios no se prestaran presencialmente, como señala explícitamente la ley 21.091 (art. 104).

Además, la SES hizo gestiones para que la negociación con Google, para el uso de Classroom, incluyera también a las instituciones de educación superior, aunque la mayoría de ellas cuenta con sus propias plataformas de formación en línea o utiliza otros softwares, herederos del proyecto Reuna (1990), o de plataformas comerciales. Al respecto, el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior (SINACES) ha generado orientaciones respecto a la necesidad de "Revisar los acuerdos de privacidad o la seguridad de productos y plataformas digitales" (2020, p.8).

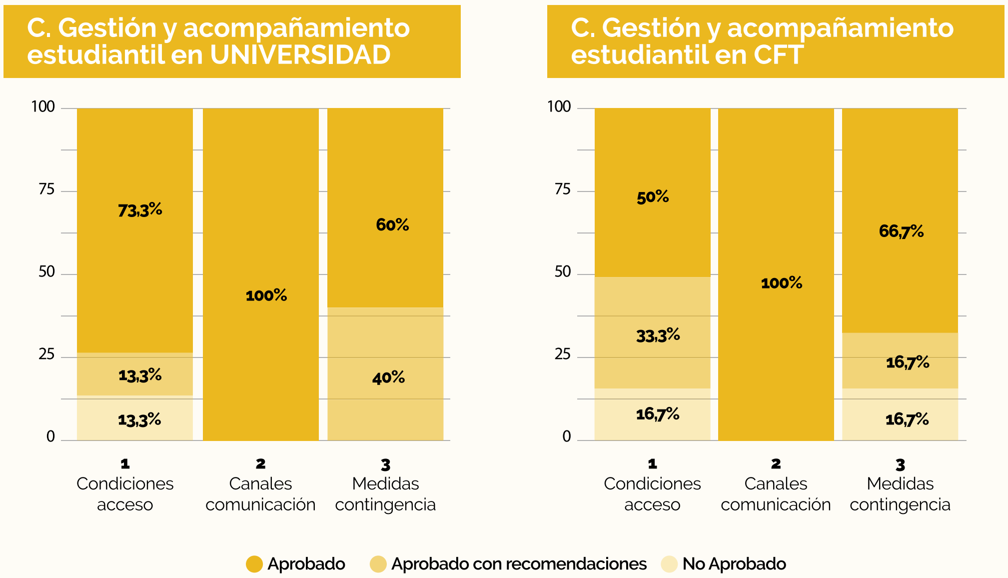
En atención a los ajustes normativos de la SES y teniendo claridad sobre los recursos con los que contarían, universidades, institutos profesionales y prácticamente la totalidad de los centros de formación técnica migraron rápidamente a una educación a distancia y generaron becas de conectividad (chips o bandas móviles) de equipamiento computacional, que comenzaron a entregar en los primeros días de abril. Según las estimaciones de la SES (2020), el 41% de las instituciones de educación superior entregó apoyos a sus estudiantes: 140 mil becas de conectividad y 7 mil dispositivos computacionales, con un gasto a junio del 2020 del orden de los 19 mil millones de pesos. En todos los casos se ha recurrido a fondos propios, es decir, no han contado con recursos específicos estatales que se hayan destinado a mitigar las brechas de conectividad de los y las estudiantes de educación superior, salvo el fondo de Áreas Estratégicas ($9 mil millones), que opera anualmente y en que se priorizaron proyectos de mejoramiento de la educación a distancia (SES, 2020), cuyas adjudicaciones se materializaron en octubre[30].

Adicionalmente, la Superintendencia de Educación Superior inició en abril un plan de fiscalización para asegurar que los servicios prestados en este contexto de educación a distancia, cumpliera con algunos estándares mínimos y chequear que las instituciones estuvieran tomando medidas para facilitar el acceso a continuidad de estudio de sus estudiantes. El 77,8% de las instituciones fiscalizadas[31] logró acreditar el cumplimiento del mínimo establecido por la Superintendencia. El pequeño porcentaje que no logró estas condiciones inició procesos de ajuste y cinco instituciones fueron sancionadas (SES, 2020a).

30 Subsecretaría de Educación Superior. Resolución Exenta 4392 del 1 de octubre de 2020 (fondo para universidades) y Resolución Exenta N°4394 del 2 de octubre de 2020 (fondo para Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica).

31 Las instituciones fiscalizadas representan el 83% de la matrícula de los CFT, el 67,8% de la matrícula de los IP y el 34% de la matrícula universitaria.

Gráfico 22.



Fuente: Superintendencia de Educación Superior (SES, septiembre 2020)

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS Y EN LA PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN

Junto a los problemas de acceso, por las condiciones de educabilidad y por las dificultades de conectividad de estudiantes y docentes, también se vislumbra el aumento en la deserción o exclusión escolar[32]. El retiro de estudiantes de la educación parvularia será posiblemente revertido en los próximos años, como evidencia la Consulta Nacional de la Red de Primera Infancia (2020)[33], y en el nivel de la educación superior existen mecanismos que ayudan a mitigar este efecto, como la postergación de estudios. Por ello que en esta sección nos abocaremos solo al nivel escolar.

El fenómeno de la exclusión escolar ha sido una preocupación de larga data en la política educacional chilena. El análisis sobre los factores que la provocan, ha evolucionado desde la identificación de condiciones en los y las estudiantes que "desertan" a comprender los contextos de desarrollo socioeducativo que van "empujando" a los y las estudiantes a su marginación del sistema educativo escolar. Con ello, también han evolucionado las políticas públicas para intervenir sobre dicho proceso y cómo monitorearlo.

La tasa de incidencia global de la deserción[34], venía disminuyendo en el país desde el año 2012. Aun así, el número de niños, niñas y jóvenes de 5 a 21 años excluidos y excluídas del sistema escolar asciende a 186.723, siendo una tasa un poco mayor en el caso de los hombres (0,3 puntos), respecto de las mujeres (CEM, 2020a).

32 Los conceptos de exclusión y deserción escolar no son equivalentes. Mientras el primero refiere al "proceso por el cual el sistema escolar no logra que los estudiantes alcancen ciertos niveles mínimos de escolaridad, experimentando situaciones como la repitencia escolar y la deserción del sistema de forma temporal o definitiva"; la deserción refiere "al hito abandono que ocurre a partir de un progresivo distanciamiento de NNJ con el espacio escolar". Sin embargo, las mediciones se hacen sobre el hito del abandono (DEG, 2020),

33 El 85% de las familias indican que matricularán a sus hijos/as en próximo año, cifra que es equivalente a la matriculas pre-pandemia.

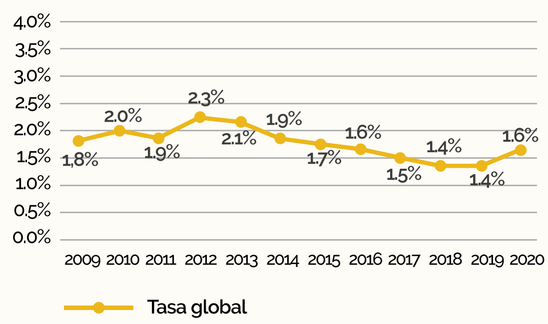
34 La tasa de incidencia global de la deserción mide la proporción de estudiantes que, habiendo estado matriculada en educación regular en un periodo, no presenta matrícula en el periodo siguiente sin que en ese rango de tiempo se hayan graduado de 4° medio.

Gráfico 23.

Cuadro 1 Tasa de incidencia de abandono del Sistema Regular año 2012 - 2018, Chile

Escenario	Asistencia promedio	Nº Desertores proyectado	Tasa de incidencia de deserción escolar proyectada
Escenario base (sin shock)	90,8%	42.068	2,6%
Reducción en la asistencia promedio de 5, 10, 30 y 50 puntos porcentuales respectivamente	85,8%	44.756	2,8%
	80,8%	49.444	3,1%
	60,8%	63.286	3,9%
	40,8%	81.099	5,0%

Gráfico 1 Tasa global de incidencia 2009-2020



Fuente: División Educación General (DEG, 2020). Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar, p.9 y 11

Chile cuenta con estrategias para contener la exclusión escolar desde el año 2000 y un Sistema de Alerta Temprana (SAT), que fue piloteado el año pasado en cuatro servicios locales de educación, cuya finalidad es dotar a los establecimientos educacionales de una herramienta que permita identificar a los y las estudiantes en riesgo[35] y focalizar esfuerzos en acciones preventivas de la deserción, ya que una vez que los y las estudiantes salen del sistema es muy difícil que vuelvan a retomar sus estudios y, de quienes llegan a hacerlo, solo un pequeño porcentaje logra culminarlo, superando las barreras del rezago escolar y la pérdida de los hábitos de estudio (CEM 2020; Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020, p.151).

La suspensión de las clases presenciales, las dificultades de acceso de los y las estudiantes a los procesos de educación a distancia y la crisis económica que está afectando al país, han alertado a la sociedad civil, a las propias instituciones educativas y a las autoridades, sobre el aumento de los factores que inciden en la exclusión educativa y la deserción. Diversas encuestas muestran que un porcentaje importante de escolares no ha podido desarrollar sus estudios con regularidad, tal como lo señala la encuesta "Docencia durante la crisis sanitaria", en la que el 62% de las y los encuestados se ha comunicado regularmente con sus estudiantes, pero en promedio han mantenido contacto frecuente solo con la mitad de ellos (SUMMA, 2020, p. 3). Además, la percepción de logro de aprendizaje es baja: el 42% de los y las estudiantes considera que ha aprendido poco o nada, y el 35% de las familias considera que éste es un año perdido en lo académico (Ipsos-Educación 2020). Por su parte, el 51% los y las docentes estima que no ha logrado que sus estudiantes aprendan (SUMMA 2020, p. 9).

En el sondeo exploratorio no probabilístico realizado para este informe (INDH, 2020), 2 de cada 10 docentes que respondieron indicaron que han tenido retiro formal de estudiantes durante lo que va del primer semestre. A su vez, el Ministerio de Educación ha estimado que se duplicará la tasa de incidencia de deserción previa a la pandemia, pasando del 2,6% a un 5,0%, lo que en concreto significa que el número de niños, niñas y jóvenes fuera del sistema podría aumentar hasta 267.822 (DEG, 2020, p.11). Además, las proyecciones indican que este efecto será mayor en "los hombres extranjeros de educación municipal pertenecientes a regiones como Atacama, Araucanía, Los Lagos o Aysén" (MINEDUC, 2020h, p.20).

35 Los factores analizados son: niveles asistencia, repitencia, rendimiento, situación socioeconómica y de su entorno social y familiar.



Adaptabilidad y retención en la Educación Técnico Profesional

En el caso de la modalidad técnico profesional, hay mayores dificultades de adaptación a la educación a distancia, debido tanto a su carácter práctico y a la imposibilidad de reemplazar formación dual o realizar sus prácticas en las empresas. Estas dificultades inciden en la motivación de los y las estudiantes para continuar sus estudios y asistir a los procesos de educación a distancia. Además, la postergación de las prácticas también puede impactar en su titulación, una vez pasada las restricciones de la pandemia, ya que el 25% no se titula en el primer año de egreso, y de estos solo un porcentaje muy bajo lo hacen en el segundo año (CEM, 2020b, p.11).

Cabe recordar que la tasa de prevalencia de la deserción al 2018 para esta modalidad de estudios, era del 4,2% en la educación media regular y del 35,6% en la educación de adultos, lo que era significativamente superior a las tasas que presenta la educación científico humanista (3,3% y el 22,4% respectivamente).

Para asegurar los procesos de titulación, Mineduc ha reducido a la mitad las horas de práctica o ha convalidado las horas de alternancia[36] como si fueran de práctica (Decreto 546 exento, del 1 de julio de 2020). Si bien esto permite dar una solución al egreso de los estudiantes, igualmente impacta sobre su preparación y la calidad de la educación que reciben.

Medidas para contener el aumento de la deserción escolar por efecto de la pandemia

La preocupación por el potencial incremento de la exclusión educativa ha sido manifestada por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia y por las autoridades ministeriales, desde los primeros meses del cierre de los establecimientos. A inicios del mes de junio, el MINEDUC conformó una Mesa Técnica para la Prevención de la Deserción Escolar, con especialistas y representantes de la sociedad civil[37] que, durante los meses de junio y julio, consensuaron 15 propuestas para evitar esos negativos efectos de la educación a distancia y prevenir la deserción.

En lo que va del año, hasta el momento de esta evaluación, la implementación de esas medidas ha sido parcial y se ha concentrado en aquellas sobre las cuales ya se venía trabajando desde años anteriores, como la extensión progresiva del SAT o la campaña de ausentismo crónico, que forman parte del Plan "Todos Aprenden" y en las medidas que no implican nuevos recursos, como las flexibilizaciones para el uso de la subvención pro-retención. Las otras medidas se comenzarán a implementar a partir del año 2021, según informó el gabinete del subsecretario de Educación[38]. Solo se extendió la implementación del SAT a todos los establecimientos municipales y, a partir de noviembre, a los particulares subvencionados, en los que estudia el 47% de los y las estudiantes prioritarios; grupo vulnerable a la deserción.

Se espera que con la información que se levante, los directores de las escuelas y liceos puedan desplegar acciones preventivas que contribuyan a mantener a los y las estudiantes vinculados al sistema escolar. Sin embargo, es necesario aclarar que este diagnóstico no viene aparejado a nuevos recursos ni a estrategias específicas que deban implementarse, más allá de las recomendaciones que ha propuesto la mesa técnica, quien alertó sobre la necesidad de capacitar a las directivos y docentes para asumir este desafío y generar las condiciones materiales para que ello sea posible (División de Educación General, 2020). Además, los aportes de otras subvenciones que podrían ser destinados a apoyar estos procesos, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se han reducido durante la pandemia en casi veinte mil millones respecto al presupuesto inicialmente asignado por ley. Además, a septiembre de 2020, se habían entregado efectivamente 15.910 becas BARE[39], es decir, 790 menos que el total anual proyectado.

36 La alternancia es una estrategia curricular basada en las actividades de aprendizaje y de adquisición de competencias laborales y de empleabilidad que desarrollan estudiantes de la educación técnico-profesional, fuera del aula escolar, a través de trabajos prácticos y de instrucción desarrollados por inmersión en empresas, instituciones de educación superior y servicios públicos, entre otros (Res. Ex. 1080 del 28 de febrero de 2020).

37 La mesa fue conformada por 14 personas ligadas a fundaciones y ONG, docencia en universidades, más el Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación, Raimundo Larraín (Fritis, 2020).

38 Entrevista realizada el 7 de octubre de 2020 a Macarena Bravo, asesora del gabinete del subsecretario de Educación, encargada de temas de deserción.

39 El número de becas de retención escolar 2020 fue informada por Junaeb a través de correo electrónico al INDH, el 25 de septiembre de 2020.

Tabla 13. Presupuestos asociados a programas de retención escolar.

	Presupuesto inicial Ley 21.192 (M$)	Presupuesto vigente al 30 /08/2020 (M$)	Presupuesto ejecutado al 30/08/2020 (M$)
Beca Pro Retención	**3.307.824**	**3.307.824**	**2.172.965**
Subvención proretención	**37.003.058**	**37.003.058**	**32.735.209**
Educación Adultos y reinserción	**10.519.273**	**10.519.273**	**3.540.975**
Subvención escolar preferencial	**839.203.005**	**820.005.996**	**523.022.861**

Fuente: Dipres. Ejecución presupuestaria a agosto de 2020.

Por otra parte, en las actuales condiciones de la educación a distancia han aumentado las horas de labor docente –como ya se mencionó en un acápite anterior–, ya que se ha tenido que pasar del seguimiento grupal a un monitoreo individualizado, y en los que el contacto cotidiano con los y las estudiantes requiere de un mayor esfuerzo y recursos, en llamadas e incluso visitas a los domicilios, para mantener cierta regularidad incluso de los y las estudiantes que no presentan factores de riesgo de deserción. En dicho contexto, no es viable que las instituciones educacionales, con los mismos recursos, puedan desplegar y sostener acciones reforzadas para un mayor número de estudiantes en situación de vulnerabilidad; elemento que advirtió también el equipo de expertos que participó en la Mesa de Deserción, que propuso reforzar las medidas de educación a distancia y los recursos para poder generar medidas para retener a estos y estas estudiantes.

Esta descentralización en la práctica y sin nuevos apoyos, reactiva las desigualdades en capacidades y recursos de las comunidades educativas, y genera distintas oportunidades para los y las estudiantes que requieren de un acompañamiento para mantenerse en el sistema de educación formal. En el contexto socioeconómico por el que atraviesa el país, se hace indispensable que, junto a las herramientas para identificar los factores que pueden dañar a corto y mediano plazo las trayectorias educativas, se diseñen políticas intersectoriales adecuadas para contener los impactos económicos que les empujan a abandonar sus estudios, ya que mientras los factores de vulnerabilidad socioeconómica estén presentes, la posibilidad de que los y las estudiantes puedan retomar sus procesos académicos es muy baja.

Medidas legislativas para disminuir los riesgos de rezago y deserción escolar

El impacto de la pandemia del COVID-19 sobre las trayectorias educativas no solo ha sido tema de preocupación del Ejecutivo. En junio, un grupo de diputados y diputadas presentó una moción para legislar en torno a la aprobación automática del año escolar 2020 (Boletín 13661-04), acogiendo una de las propuestas de la Mesa Social COVID-19, referida a que ningún estudiante repita de curso por ser la repitencia y el rezago escolar la antesala del abandono escolar. La Mesa Técnica de Prevención de la Deserción hace el mismo reconocimiento (DEG, 2020, págs. 6 y 53), así como diversos especialistas (Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020; p.159; López, 2020). El proyecto de ley no contó con el apoyo del Ejecutivo, que manifestó que las condiciones de flexibilidad vigentes son suficientes como para garantizar estos procesos (sesión 185, del 18 de agosto 2020) e instruyó a todos los establecimientos sobre un mínimo de evaluación para la promoción de los y las estudiantes, aun antes de que se archivara el proyecto el 5 de noviembre de 2020.

Plan Retorno seguro y sus problemas de aceptabilidad

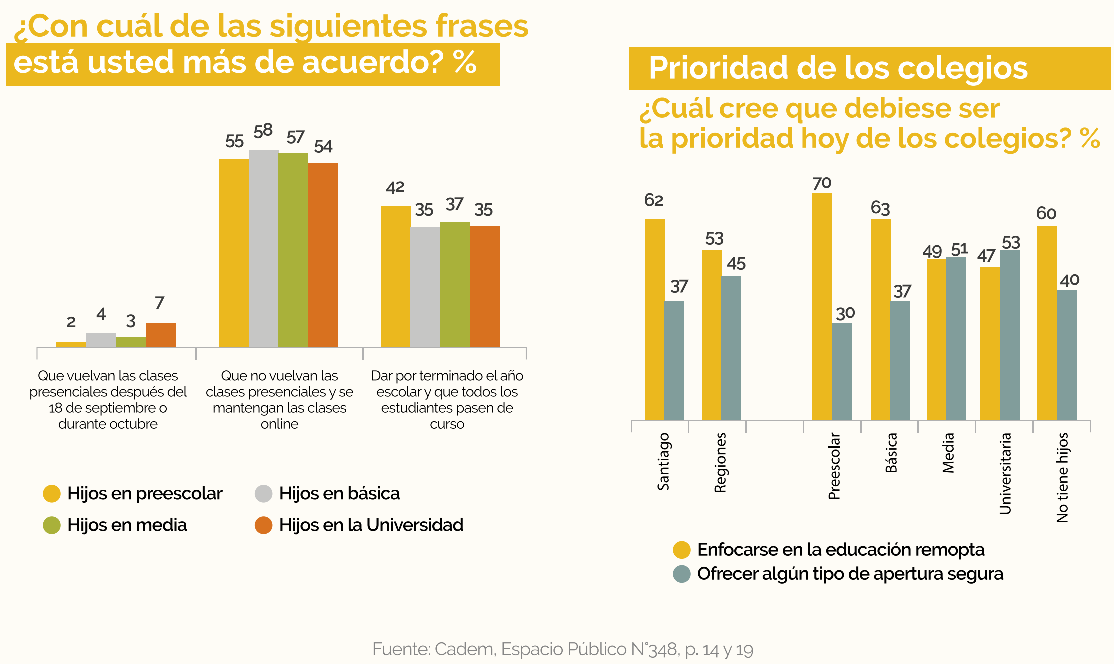
El Plan de Retorno Seguro es una estrategia desarrollada por la autoridad ministerial para contener los impactos del COVID-19 en el ejercicio del derecho a educación y particularmente la deserción. La propuesta se fundamenta en que la presencialidad es la acción más efectiva para activar vínculos más cercanos entre profesores y estudiantes y entre pares, generando no solo mejores posibilidades de acompañamiento pedagógico sino también de contención psicoemocional.

Sin una fecha clara para dicho retorno, el Ministerio trabajó desde fines de abril en los procesos que permitan preparar un retorno voluntario, gradual y con equidad. La propuesta contiene una focalización o priorización en los grupos en que mayor impacto puede tener la falta de presencialidad, como son los estudiantes de los cursos terminales (terceros y cuartos medios), los de la educación técnico profesional que requieren de los talleres y las áreas de trabajo práctico-, los y las estudiantes de las comunas rurales en que hay menor conectividad, y los de mayor vulnerabilidad socioeconómica, que son los de mayor riesgo de abandono escolar.

Las orientaciones del plan "Abrir las Escuelas Paso a Paso" del MINEDUC, fueron piloteadas en la apertura de Rapa Nui, Juan Fernández y Aysén, que iniciaron procesos de retorno en julio de 2020 y posteriormente aprobadas por la Superintendencia de Educación Escolar el 11 de septiembre (Res. Ex. N°0559, Superintendencia de Educación Escolar). Pese a ese esfuerzo, el número de establecimientos que retornaron a la presencialidad al 30 de octubre, era de 261 establecimientos y 674 están en proceso de reapertura en todo el país, debido a que la disposición de las familias para enviar a sus hijos e hijas a los establecimientos educacionales es menor al 10%, en todos los niveles educativos (CADEM, septiembre 2020) y que ha habido retrocesos en las condiciones sanitarias en algunas comunas.

Esta descentralización en la práctica y sin nuevos apoyos, reactiva las desigualdades en capacidades y recursos de las comunidades educativas

Gráfico 24.



Fuente: Cadem, Espacio Público N°348, p. 14 y 19

Estos datos muestran que, pese a la voluntariedad, "el retorno a clases presenciales no será posible en el corto plazo en todo el territorio nacional o para el total de los escolares" (Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020; p.156). Dado lo anterior, preocupa que no se estén generando otros apoyos para fortalecer los procesos de formación a distancia, y mantener a los estudiantes vinculados a sus escuelas, como una forma de evitar el aumento de las brechas educativas. Atender a esta resistencia de las familias es dar reconocimiento a la libertad de enseñanza, que implica resguardar su derecho a elegir la educación que se quiere, consagrado en el PIDESC (art. 13), la CDN (art. 28) y en la Constitución de la República (art. 19.11).

Esto también muestra que se ha operado con bajos niveles de involucramiento de madres, padres y apoderados y apoderadas, por lo que no se ha atendido debidamente al principio de participación que debe orientar las políticas bajo enfoque de derechos humanos. A fines de octubre, el Ejecutivo generó un Consejo Asesor con la participación de la sociedad civil, universidades, las asociaciones de municipalidades, UNESCO y UNICEF, así como profesionales de la salud. Al cierre de este informe el Colegio de Profesores no se ha sumado a la instancia, aduciendo que para que haya participación real, "debían estar los apoderados, los asistentes de la educación y los estudiantes" [40].

IMPACTO ECONÓMICO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El impacto económico derivado de la pandemia en el sistema educacional ha sido doble. Por una parte ha significado que muchas familias no puedan responder a los compromisos financieros que habían contraído con las instituciones educacionales, poniendo en riesgo la continuidad de estudios y con ello el ejercicio del

40 https://www.cnnchile.com/pais/mario-aguilar-participacion-consejo-asesor-retorno-a-clases_20201027/

derecho a la educación, y por otra, ha significado poner en riesgo la sostenibilidad financiera de los servicios de varias instituciones educacionales, precisamente debido a la cesación de pagos y morosidad de las familias, y con ello la disponibilidad de la educación y la libertad de enseñanza.

En el nivel de la Educación Parvularia, según las cifras entregadas por la coordinadora de la Asociación Gremial de Jardines Infantiles y Salas Cunas Particulares[41] en la Comisión de Educación del Senado el día 6 de julio del 2020, entre marzo y junio, las matrículas bajaron en un 56%. A esto se agrega la rebaja en los aranceles que debieron hacer para retener a las familias. Esta situación, sin duda, deja a este sector de la educación en una situación crítica y ante una inminente quiebra masiva de un gran porcentaje de establecimientos, estimando en octubre que el cierre definitivo de unos 1.300 de los 2.400 establecimientos particulares de este nivel educativo[42]. En tanto, las representantes de la Agrupación de Jardines Particulares Unidos[43], en una entrevista dada al diario *La Tercera* en el mes de junio del presente año, afirmaban que para el mes de septiembre el 93% de los establecimientos que forman parte de la agrupación estarían en la quiebra.

En la educación escolar, de acuerdo a lo expuesto por diversas asociaciones de sostenedores en la sesión 177 de la Cámara de Diputadas y Diputados, la morosidad abarca entre el 50% y el 80% de los establecimientos con financiamiento compartido. Pese al aumento de las becas, las rebajas o las flexibilidades de pago otorgadas por los propios establecimientos, es muy probable que las familias no podrán sostener sus compromisos económicos este año debido al impacto de la cesantía y la reducción del ingreso familiar. Cabe recordar que la gratuidad progresiva es uno de los elementos con que se busca proteger el derecho a educación, y; particularmente, su accesibilidad. Actualmente la Ley General de Educación (art. 11, inciso tercero, DFL N°2, 2010) protege a las y los estudiantes del sistema escolar para que no puedan ser expulsados durante el transcurso del año escolar por razones económicas. Sin embargo, no hay tal resguardo respecto a la prohibición de matriculación para el año siguiente, en el entendido de que las familias pueden optar por otro tipo de establecimiento, de carácter gratuito.

Para atender a la situación de las familias, se discute en el Congreso una serie de proyectos de ley que busca mitigar los impactos económicos de la pandemia y que afecta el ejercicio del derecho a educación. Todos corresponden a mociones presentadas por diputados y diputadas orientadas a establecer regulaciones a los montos de matrículas y mensualidades de la educación escolar y parvularia[44]. Sin embargo, el problema a nivel de los establecimientos educacionales sigue sin resolverse. Los proyectos sobre las regulaciones de los cobros han abierto debates sobre la constitucionalidad de estas medidas, particularmente en lo que afecta a los establecimientos particulares que no reciben aportes del Estado. Respecto a los particulares subvencionados, se ha debatido si los aportes de la subvención de gratuidad deberían ser incrementados para solventar estas diferencias de pago, por el reemplazo del copago por subvención estatal comprometido en la Ley 20.845 o si debiese ser absorbido por los sostenedores. Ninguno de estos proyectos cuenta con el patrocinio del Ejecutivo y se discuten sin urgencia, por lo que no hay certeza de que lleguen a resolverse en un periodo en que sus propuestas resulten pertinentes.

El único proyecto de ley del Ejecutivo refiere a la regulación del pago de la subvención escolar 2020, dado que se encuentra supeditado a la medición de la asistencia escolar. Si bien la presentación de un proyecto en esta materia fue solicitada por la Comisión de Educación y Cultura del Senado en marzo, éste se presentó el 7 de

41 Esta asociación reúne a 570 jardines y salas cunas particulares.

42 Declaraciones publicadas el 3 de octubre en Diario La Tercera: Jardines Infantiles: El débil eslabón de la recuperación del empleo. https://www.latercera.com/pulso/noticia/jardines-infantiles-el-debil-eslabon-de-la-recuperacion-del-empleo/7BUXDH2UUJC7DCCALUQK6KNNVA/

43 Asociación creada por motivos del COVID-19 y que congrega a 260 jardines y salas cunas

44 Boletines N°13445-04; N°13466-04; N° 13585-04 y N° 13673-04

septiembre de 2020, con suma urgencia para establecer las normas excepcionales para el pago de las subvenciones, que al 30 de octubre, continúa en segundo trámite constitucional (Boletín 13768-04). El debate se ha centrado en la fórmula de cálculo, y las fechas que se usan como referencia, y no hay claridad cómo se determinará la asistencia efectiva –considerando la flexibilidad y voluntariedad del retorno a clases presenciales–, y a que durante un tiempo indeterminado se deberán impartir clases presenciales y remotas al mismo tiempo. Desde una perspectiva de derechos humanos, preocupa la omisión de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, pues una ley general que no considera la realidad efectiva de los sectores rurales (donde existe más inasistencia), educación de adultos (en las cuales un número importante de estudiantes también trabaja) y la educación en régimen de internado, podría desencadenar mecanismos de discriminación indirecta.

El debate abierto en este conjunto de proyectos de ley para la educación escolar no solo refieren a la gratuidad de la educación, sino también en cómo se asegura un financiamiento que permita las condiciones mínimas de funcionamiento en todo el territorio nacional, atendiendo a las particularidades geográficas y de las condiciones de vulnerabilidad diversas que enfrenta la población, para asegurar que las medidas estatales ayuden a reducir las brechas de desigualdad y no genere nuevas discriminaciones, por efecto indirecto de sus propias políticas, lo que puede afectar tanto a los establecimientos municipales y de servicios locales, como a la educación particular pagada, y a las dimensiones de la disponibilidad de la educación y de libertad de enseñanza.

En la educación superior, en tanto, según los datos presentados a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados, se estima que el 30% de los y las estudiantes no ha podido pagar los aranceles de sus estudios, y junto al mayor gasto y la menor recaudación, el impacto financiero, solo a nivel de la Universidades del Consejo de Rectores, supera los 16 mil millones de pesos. El impacto es mayor aún en los Centros de Formación Técnica e Institutos profesionales, donde el 45% de la matrícula está en instituciones no sujetas a la gratuidad y más de la mitad del ingreso de las instituciones proviene del pago de las familias[45]. Las mociones presentadas para abordar el tema de la suspensión de pago de aranceles y la reapertura de un nuevo proceso de postulación a las becas de gratuidad, fueron declarados inadmisibles[46].

Por otra parte, la suspensión de estudios ha aumentado en este año entre un 11 y un 50%, según indican los rectores de distintas universidades (Said y Gálvez, 8 de julio de 2020), y "al menos 30 mil estudiantes, según la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), han tenido que congelar o abandonar sus estudios superiores durante el segundo semestre, debido a los efectos económicos que está dejando la pandemia (Flores, 31 de agosto de 2020), lo que tendrá un efecto en la duración de la carrera. Este es un elemento relevante de considerar, toda vez que la beca de gratuidad solo cubre el egreso oportuno, es decir, el número de semestres con que está diseñada la carrera. Es de especial preocupación también la situación de estudiantes que, ante la disminución de los ingresos de sus familias, tendrán que compatibilizar trabajo y estudios, lo que impactará también en sus posibilidades de egreso oportuno. Así, los y las estudiantes, tendrán que solventar estos gastos de manera directa, si es que el Estado no genera condiciones de flexibilización ante los efectos indirectos de situaciones de excepción como la actual pandemia, atendiendo a que están fuera del control de los y las estudiantes y de sus competencias académicas -única restricción del derecho a educación en este nivel educativo-, y que los problemas de accesibilidad financiera harán retroceder en las garantías de gratuidad progresiva en las que había avanzado el país.

45 Acta de la sesión 190 del 24 de junio de 2020 de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

46 Boletines 13.506-04 y N°13.378-04


N3229

CONCLUSIONES

El Estado tuvo respuestas diferentes frente a los impactos de la pandemia en los distintos niveles educacionales que componen el sistema, ya sea por la oportunidad en que se tomaron las medidas, el uso de los recursos disponibles y la toma de medidas especiales para atender a grupos en situación de vulnerabilidad, para mitigar los efectos que la suspensión de clases presenciales tendría sobre el acceso a los procesos de aprendizaje y la permanencia en el sistema educativo.

Así, en la educación superior se actuó tempranamente para resolver las trabas administrativas que aseguraron el financiamiento estatal para las instituciones suscritas a la gratuidad, se fijaron claras orientaciones sobre algunos mínimos de calidad en la prestación de servicios en modalidad a distancia y en el resguardo de datos personales de docentes y estudiantes, y se desarrollaron fiscalizaciones para comprobar su cumplimiento. También se reorientaron fondos disponibles para apoyar y mejorar la formación a distancia y se propició que las instituciones de educación superior generaran mecanismos de apoyo económico y de conectividad para sus estudiantes. Además, se amplió el plazo de postulación al Crédito con Aval del Estado (CAE), para atender a las familias cuyos ingresos se vieron afectados durante la pandemia, pero no se logró acuerdo para ampliar los cupos de la gratuidad.

En esa misma línea, preocupa el aumento del porcentaje de estudiantes que ha suspendido sus estudios, cuyos efectos impactan tanto a la sostenibilidad de las instituciones que registran un menor ingreso y mayores tasa de morosidad, como a los propios/as estudiantes, debido a que el sistema de gratuidad se basa en un modelo de egreso oportuno, y no contempla excepcionalidades que permitan financiar estos semestres suspendidos, poniendo en riesgo el ejercicio del derecho a educación de estos y estas estudiantes por motivos económicos.

En la educación escolar, en tanto, a las acciones iniciales de reactivación de políticas previas como los portales de "Aprendo en Línea" y la generación de material de refuerzo educativo en formato papel, no le siguieron con igual celeridad las medidas que aseguraran el financiamiento de la educación y permitieran el uso de los recursos disponibles por la Subvención Escolar Preferencial, para apoyar la conectividad de estudiantes y docentes, ya que estas medidas se tomaron a fines del primer semestre (junio) y aún no se resuelve cómo se hará el cálculo para el pago tanto de la subvención regular como la de la SEP, cuyo presupuesto además fue recortado. Los programas de becas TIC, que entregan computadores y acceso a internet por un año, no fueron reforzados y operaron, tanto en cobertura como en focalización, como en un año normal, sin que se revisaran sus criterios de asignación para atender a estudiantes en mayor vulnerabilidad, ni dar prioridad en la entrega de equipos a las personas con discapacidad. La Mesa Técnica para prevención de la deserción se instaló en junio y la mayoría de las propuestas que refieren a acciones que no cuentan con antecedentes en alguna política previa, no se ha implementado, pese a que se ha diagnosticado por el MINEDUC, la duplicación del riesgo de deserción.

Se constata que todo el presupuesto adicional que en contexto de pandemia se dispuso para el MINEDUC, de unos 8 mil millones (Decreto 737 del 7 de mayo de 2020), se ha invertido en insumos para el regreso presencial y no se ha destinado ningún porcentaje a medida que permitirían generar mejores condiciones de educabilidad en el hogar, o al menos de accesibilidad a los servicios educativos, según confirmó el director nacional de la JUNAEB en entrevista con el INDH. Por lo anterior es posible sostener que, pese a los esfuerzos, el accionar del Estado no ha sido lo suficientemente diligente en cuanto a la oportunidad de las decisiones y en cuanto al uso de los recursos para asegurar el derecho a educación básica y media de niños, niñas y adolescentes. Una importante excepción ha sido el plan de alimentación escolar, que fue rápidamente reconvertido a canastas individuales y en el que se desplegó toda una logística para poder hacer llegar quincenalmente alimentos frescos y no perecibles a toda la población que atendía este programa. Este esfuerzo dio muestras que era factible operar con flexibilidad, focalización y oportunidad en función del bienestar de niños, niñas y adolescentes.

De esta forma, la respuesta estatal ha generado efectos de discriminación indirecta, al no dar la debida prioridad a la atención de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, que requieren de material y equipos especialmente acondicionados. Asimismo, el derecho de la población indígena a la educación intercultural bilingüe, no ha sido priorizado curricularmente en muchos establecimientos, ni tampoco fiscalizado. En la práctica, esto significa que un alto porcentaje de estudiantes no puede acceder a una educación en su propia lengua y cultura, como lo establece el Convenio 169. Una situación análoga se produce con respecto a la incierta situación de los niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Estado, o de los y las estudiantes migrantes que, por la mayor vulnerabilidad socioeconómica de sus familias, podrían haber requerido de una focalización particular, y para los cuales el Estado no generó medidas específicas.

En la educación parvularia, se produjo un importante retiro de niños y niñas, lo que ha puesto en riesgo la sostenibilidad de un porcentaje importante de establecimientos particulares. Para asegurar la continuidad de los procesos educativos, la Junta Nacional de Jardines Infantiles reforzó sus mecanismos de apoyo familiar, a través de Apps y de programas de televisión y radio, que junto con TV Educa, canal surgido en esta pandemia por una temprana coordinación del CNTV con ANATEL, han generado una modalidad no formal de educación, orientada a que las familias puedan estimular y apoyar el aprendizaje de sus hijos e hijas en el contexto de las restricciones aplicadas a la población producto de la pandemia.

En los hechos, las medidas adicionales de apoyo han sido asumidas por las propias comunidades educativas, o más precisamente por los y las docentes, que han extendido sus jornadas laborales para dar continuidad a los servicios educacionales en una modalidad a distancia y entregar contención socioemocional que permita para mantener a sus estudiantes vinculados y vinculadas a la escuela y evitar que aumente el rezago escolar y la deserción. No se han orientado nuevos recursos para apoyar la factibilidad de la tarea y, en la mayoría de los casos, ésta se ha realiza-



Gino Bavestrello

Pescador artesanal, Valdivia

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

do a costa de recursos personales. En ese marco se han expresado las desiguales condiciones y recursos que existen entre los establecimientos educacionales, permitiendo a algunos dar una mejor respuesta que otros, profundizando las brechas de aprendizaje y de trayectorias educativas.

Junto al esfuerzo docente, la gestión de la educación en contexto de esta pandemia se ha sostenido en su mayor parte en base a políticas públicas preexistentes, como las de conectividad digital, de prevención de la deserción escolar y de alimentación escolar, entre las principales. También, se ha servido de la experiencia desarrollada en la resolución de otras situaciones de suspensión temporal de los servicios educacionales debido a desastres naturales, situaciones climáticas extremas o conflictos sociales, de los que surgieron programas como “Aprendo en Línea”, o los ajustes normativos para adaptar el sistema a nuevos contextos, que operaron en la educación superior.

En las áreas en que no había políticas previas a la pandemia, como lo que refiere a condiciones de educabilidad en el hogar, fue justamente donde menos se logró incidir durante la emergencia, y donde tampoco se desarrollaron nuevas iniciativas, con la excepción del canal de televisión educativa en una colaboración público–privada, que aún requiere formalizarse para su desarrollo y sostenibilidad. Estas nuevas políticas necesariamente tienen un carácter intersectorial, ya que refieren tanto al fortalecimiento de la conectividad nacional y el acceso a internet, pero también comprende el desarrollo de la oferta cultural local y nacional, así como el refuerzo de los programas de educación de adultos, que impacta no solo en sus oportunidades laborales y la generación de ingresos sino también en el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.

Gestionar la política de educación como un derecho humano, requiere poner acento en estas dimensiones estructurales y actuar con oportunidad para avanzar desde los diagnósticos de las brechas y riesgos educativos, hacia la toma de medidas efectivas e intersectoriales que permitan contener o mitigar estos efectos, garantizando el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de mayor igualdad para toda la población, como establece el PIDESC, la Convención UNESCO 1960 y reafirma la Convención de los Derechos del Niño, así como el resto de las convenciones que refieren a medidas particulares para mujeres, personas con discapacidad, migrantes y pueblos indígenas, que reiteran la igualdad de condiciones y de oportunidades como sus ejes centrales.

En ese contexto, lo que esta pandemia ha demostrado es la necesidad de reforzar y extender las políticas de mejora de las condiciones de educabilidad en los hogares, que junto a la reforma del sistema escolar formal, el mejoramiento general de su calidad y la progresividad en la gratuidad en la educación, generarán mejores condiciones para avanzar en el ejercicio del derecho a educación sin discriminaciones.

RECOMENDACIONES

Es necesario que el país refuerce y genere políticas permanentes y flexibles, para atender a los factores de educabilidad en el aula y en los hogares. En base a lo expuesto en este capítulo, para prevenir los impactos que puede ocasionar la suspensión de clases presenciales en situaciones de excepción, el INDH hace recomendaciones al Estado de Chile, a través de sus órganos ejecutivo y legislativo, en sus respectivas funciones.

01 Se recomienda actuar con sentido de oportunidad y urgencia en todos los niveles educacionales, para hacer las modificaciones normativas y programáticas que permitan responder a situaciones de excepción que afectan el ejercicio del derecho a educación.

02 Se recomienda fortalecer los recursos y programas de retención y reinserción escolar, así como los programas de nivelación de estudio y aprendizaje acelerado, para contener los impactos que ha generado la no presencialidad en este período.

03 Se recomienda garantizar mejores condiciones y recursos para que tanto los y las docentes, como los equipos directivos, puedan desarrollar las labores que demanda una educación que mantendrá componentes de presencialidad y a distancia.

04 Se recomienda profundizar sus políticas de conectividad digital desde el hogar, referidas al acceso a equipamiento y a conexión a internet, extendiendo su cobertura y revisando sus criterios de asignación, con particular atención a estudiantes en riesgo de abandono y exclusión escolar.

05 Se recomienda evaluar los procesos de gestión para poder canalizar la entrega de becas de la manera más expedita posible, en contextos de cierre de establecimientos educacionales y con especial preocupación por los y las estudiantes con discapacidad.

06 Se recomienda reforzar la educación de adultos, tanto de estudios regulares como de alfabetización general y digital, ya que no solo impacta sobre este grupo de población –aspecto valioso en sí mismo, debido al derecho humano de todas las personas a la educación – sino también en las oportunidades de educación de niños, niñas y adolescentes, que requieren de acompañamiento familiar para mejorar sus procesos de aprendizaje.

07 Se recomienda mantener una señal permanente de televisión y programas radiales educativos, que permitan a niños y niñas a acceder a contenidos culturales y complementar su aprendizaje.

08 Se recomienda generar programas de refuerzo y nivelación de las áreas de formación práctica, tanto para estudiantes de educación media como superior técnico profesional.

09 Se recomienda resguardar que las priorizaciones curriculares en contexto de emergencia incluyan la educación intercultural bilingüe y la educación en derechos humanos.

Por otra parte, la situación del cierre de los establecimientos puso en riesgo la sostenibilidad de la oferta educativa, y con ello la disponibilidad de una educación suficiente y diversa, una vez pasada la emergencia. Para atender a estos efectos, el INDH recomienda al Ejecutivo:

- Revisar el sistema de financiamiento de la educación, en particular cuando se ve afectada la asistencia por situaciones de excepción, de manera que se asegure la continuidad de los servicios educativos, públicos y privados, atendiendo a las nociones de adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación.

- Revisar el sistema de gratuidad de la educación superior, para dar flexibilidad al financiamiento vinculado al egreso oportuno de los y las estudiantes, cuando hay eventos de excepcionalidad.



Capítulo

5



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

5

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

ANTECEDENTES

Comprender la pandemia desde un enfoque de derechos humanos, tal como fue expresado en el primer capítulo del presente informe, implica entender la manera en que en este contexto se generan efectos sobre distintos tipos de derechos, en atención a sus características de integralidad, indivisibilidad e interdependencia. Así, lo que a primera vista parece ser básicamente un tema de derechos económicos o sociales, por tener su origen en una enfermedad contagiosa y la necesidad de una respuesta que dé protección a la salud de las personas, revela también un conjunto de efectos bastante profundos en relación a derechos civiles y políticos. Estos efectos fueron amplios y diversos, respecto al ejercicio cotidiano de varios tipos de derechos civiles y políticos, y por eso es que resulta necesario evaluar si las restricciones y limitaciones impuestas se adecuaron o no a las exigencias constitucionales y legales.

Así, por ejemplo, el derecho a la protección de la vida privada se vio afectado con la filtración por la prensa de información de personas contagiadas con COVID-19, revelando así los vacíos y deficiencias que existen en el ordenamiento jurídico chileno para la protección de los datos personales y sensibles[1], y representando una grave falta a los deberes de debida confidencialidad sobre esos datos por parte de los agentes estatales de salud, que han recolectado y tratado dichos datos, como señaló en su momento el Consejo Directivo del INDH[2]. Por

1 Estos problemas de la legislación actual en materia de protección de datos personales fueron abordados en el capítulo 7 del Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2018 del INDH.

2 https://www.indh.cl/consejo-indh-publicacion-de-datos-georreferenciados-de-pacientes-con-covid-19-vulnera-el-derecho-a-la-privacidad-y-a-la-proteccion-de-los-datos-personales/ Declaración de fecha 12 de mayo de 2020.

otra parte, el derecho a la libertad de conciencia y religión se vio afectado por las cuarentenas y prohibiciones de reuniones masivas, lo que motivó incluso acciones judiciales en que se declaró que en ciertos casos la autoridad excedió sus facultades legales, vulnerando de ese modo derechos garantizados por la Constitución. Asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva también se vio afectado y el Poder Judicial debió adoptar una serie de medidas para seguir funcionando en estas condiciones mediante la programación de audiencias virtuales y tramitación electrónica. A nivel legislativo, hubo que hacerse cargo de los plazos y audiencias pendientes dictando la Ley 21.226,[3] y además se logró aprobar en pocos días un proyecto de ley sobre el teletrabajo cuya tramitación se había iniciado en agosto del 2018 y no registraba movimiento desde noviembre de ese mismo año[4]. El derecho de reunión pacífica se ha visto restringido por las cuarentenas y el toque de queda, aunque no siempre del mismo modo, generando dudas y críticas en relación al principio de no discriminación. El derecho a la participación política también se ha visto afectado en el contexto de la pandemia. Cabe señalar que el plebiscito constituyente, contemplado originalmente para el 26 de abril, tuvo que ser postergado por razones sanitarias para el 25 de octubre, y las elecciones municipales y de gobernadores regionales agendadas originalmente para dicho día se aplazaron para el 11 de abril de 2021.

Para hacer frente a la pandemia y al impacto integral que ésta tiene en el abanico general de los derechos humanos, una de las principales herramientas jurídicas que han utilizado los Estados es el de la "Excepción Constitucional". Este es un mecanismo que permite en determinadas condiciones suspender o restringir la vigencia de derechos fundamentales.

En el caso del Estado de Catástrofe, decretado en Chile a partir del 18 de marzo ante la situación de calamidad pública que se ha producido como consecuencia de la pandemia del COVID-19, la Constitución autoriza al presidente de la República a limitar la libertad ambulatoria y el derecho de reunión, además de disponer una serie de otras medidas. El Estado de Catástrofe fue prorrogado por tres meses más desde el 18 de junio[5], y posteriormente se volvió a prorrogar por el mismo plazo[6], con lo cual duraría en principio desde el 18 de marzo hasta el 18 de diciembre, si no es prorrogado nuevamente. En base al Estado de Catástrofe y a las potestades de la autoridad sanitaria, el Decreto Supremo N°4, del Ministerio de Salud, de 5 de febrero, declaró la alerta sanitaria y mediante sucesivas resoluciones ha establecido un sistema de cuarentenas, cordones sanitarios y otras medidas, en virtud de las cuales la población se ha visto obligada a acatar un conjunto de formas de suspensión o restricción de sus derechos en el ámbito civil y político. Estas formas han incluido, entre otras, un toque de queda nacional, restricciones considerables a la libertad ambulatoria, obligatoriedad del uso de mascarillas, restricciones y regulaciones especiales del tráfico aéreo, la suspensión de las clases presenciales en el sistema escolar y

3 Posteriormente la Corte Suprema dictó un auto acordado contenido en el Acta N°53-2020, operativizando dicha Ley y tratando de compatibilizar la salud de las personas con la continuidad de los servicios judiciales durante la pandemia.

4 Ley 21.220 que Modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia, publicada el 26 de marzo de 2020.

5 Decreto 269, de 12 de junio de 2020.

6 Decreto 400, de 10 de septiembre de 2020.

diversas medidas de aislamiento individual y distanciamiento físico.

En este capítulo se analizará la manera en que se han impuesto en Chile distintas limitaciones y restricciones a derechos de tipo civil y político, y se examinará si estas medidas se ajustan o no a las exigencias que señala el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para tal objeto, se referirá el marco normativo internacional relativo a la suspensión o restricción de derechos y garantías, analizando la manera en que se le ha dado cumplimiento por el Estado de Chile y las medidas especiales que se han dispuesto tanto en virtud del estado de excepción constitucional como de las facultades extraordinarias concedidas a las autoridades sanitarias y que han restringido el ejercicio de derechos civiles y políticos. Dentro de ellas, se abordarán algunos problemas que ha presentado la persecución penal de delitos sanitarios, la discusión sobre las facultades de la autoridad sanitaria para realizar inspecciones y fiscalizaciones a domicilio durante las Fiestas Patrias, las limitaciones que en este contexto se generaron para ejercer la libertad de conciencia y de religión, las discrepancias observadas en el tratamiento policial del derecho a reunión pacífica, además de la postergación del plebiscito constitucional y el derecho a voto de personas con COVID-19. Finalmente, se describirán las denuncias que dan cuenta de violaciones de derechos que no admiten suspensión, tales como el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, y a las medidas y programas adoptados para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia, a la luz de los estándares internacionales.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE SUSPENSIÓN Y RESTRICCIÓN DE GARANTÍAS

En el ámbito de los derechos civiles y políticos, además de la regulación constitucional y legal doméstica, existe un marco normativo internacional sobre suspensión y restricción de garantías, que se expresa en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que fue ampliamente referido en el capítulo primero de este informe. Sin perjuicio de ello, a continuación se expondrán algunos aspectos esenciales sobre esta materia.

El artículo 4 del PIDCP permite suspender algunas de sus obligaciones en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente.

La CADH dedica el capítulo V a la suspensión de garantías, interpretación y aplicación. En su artículo 27 señala que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención.

El contenido de ambas disposiciones es casi idéntico. En todo caso, el concepto de suspensión de garantías, que se utiliza en el encabezado del artículo 27 de la CADH ha sido criticado por impreciso. En primer lugar, porque en rigor no son las garantías las que se suspenden, dado que ellas son los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia[7], y por eso el numeral 2 del artículo 27 dispone que no admiten suspensión las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos ahí señalados.

En segundo lugar, porque la suspensión de derechos que permite la Constitución y los instrumentos internacionales en determinadas situaciones de excepción no es absoluta, sino que relativa, y por eso es que se trataría de limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos antes que de una derogación de los mismos. Así,

7 Como señaló la Corte IDH en la Opinión Consultiva 8/87, El *hábeas corpus* bajo suspensión de garantías (Artículo 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 30 de enero de 1987. En el párrafo 44 señala expresamente que los procedimientos jurídicos consagrados en los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no pueden ser suspendidos conforme al artículo 27.2 de la misma, porque constituyen garantías judiciales indispensables para proteger derechos y libertades que tampoco pueden suspenderse según la misma disposición.

se ha señalado que la suspensión no implica la desaparición del derecho, sino la sustitución de su regulación ordinaria por otra extraordinaria, o en otras palabras, que los derechos suspendidos son derechos transformados[8].

El origen de este problema conceptual radica en que tradicionalmente se entendía que en efecto los estados de excepción suspendían las garantías constitucionales, y por eso es que en el antecedente directo del artículo 27 de la CIDH se hablaba de suspensión de garantías o Estado de Sitio[9], y lo que se hizo finalmente fue dejar en el encabezado del artículo el concepto de suspensión de garantías, para hacerlo aplicable a todas las formas de Estado de Excepción[10].

El alcance del artículo 27 queda más claro si se lo relaciona con el artículo 29, que claramente excluye cualquier posibilidad de interpretación que suprima el goce y ejercicio de los derechos y libertades o que los limite en mayor medida que lo permitido por la CADH.

Teniendo en cuenta lo señalado, en este capítulo nos referiremos indistintamente a los términos suspensión, restricción o limitación del ejercicio de derechos para referirnos a los efectos que tiene sobre ellos la declaración temporal de estados de Excepción, diferenciándolos de las limitaciones o restricciones de menor entidad a las que se refiere el artículo 30 de la CADH, que pueden ser impuestas normalmente por vía legal por razones de interés general.

Ambos tratados internacionales (PIDCP y CADH) señalan derechos y garantías que no es posible suspender: derecho a la vida, derecho a la integridad personal, prohibición de la tortura y otros malos tratos, prohibición de la esclavitud y servidumbre, prohibición de encarcelación por incumplimiento de obligaciones contractuales, derecho al nombre, derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derechos políticos, derechos del niño, derecho de protección a la familia, principios de legalidad y de retroactividad, derecho a la nacionalidad, y derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos[11].

Se ha señalado que tal vez esta sea la parte más importante de toda la CADH, puesto que la suspensión de cualquiera de alguno de esos derechos implica directamente su destrucción, lo que conduce a sostener que los únicos derechos absolutos para la ética de los derechos humanos, son aquellos que son intrínsecos, en su conjunto y en su totalidad, a la subjetividad humana[12].

El Comité de Derechos Humanos (órgano de expertos independientes creado por el PIDCP para supervisar su aplicación) elaboró la Observación General N°29, donde se refiere a los estados de excepción del artículo 4[13]. En ella se explicita que antes de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el Estado de Excepción (párr. 2). Además, los Estados Parte deben justificar escrupulosamente no solo su decisión de proclamar el Estado de Excepción sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración (párr. 4), y una de las condiciones para la justificación de cualquier suspensión de las disposiciones del Pacto es la de que las medidas adoptadas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (párr. 8).

8 Samuel Abad Yupanqui, "La Ley N° 25398 sobre *hábeas corpus* y amparo: ¿una nueva ley de reformas?, Lecturas sobre Temas Constitucionales N° 8, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, pág. 211.

9 La Resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de Garantías, de 1968.

10 Daniel Levi, Art. 27. Suspensión de garantías, La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho argentino, Enrique Alonso Regueira (director), Buenos Aires, La Ley-Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires,2013 págs. 479-508.

11 Artículo 27.2 de la CADH, y artículo 4.2 del PIDCP.

12 Levi, op. cit., pág. 499.

13 Comité de Derechos Humanos, Observación General N°29, de 24 julio de 2001, que reemplazó a la Observación General N°5, de 1981.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió una Opinión Consultiva donde se refiere a la suspensión de garantías[14], señalando, entre otras cosas, que ella no supone la suspensión temporal del Estado de Derecho ni autoriza a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse.

En febrero de 2020, el Comité de Derechos Humanos aprobó una declaración sobre suspensión de obligaciones con motivo de la pandemia[15], reiterando los estándares de la Observación General N°29 y exhortando a los Estados Parte que hayan adoptado medidas de excepción en relación con la pandemia del COVID-19 que impliquen la suspensión de sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a que cumplan sin demora su deber de notificarlo inmediatamente al Secretario General, según lo dispone el artículo del mismo. Además se enfatiza que las medidas suspensivas únicamente podrán apartarse de las obligaciones establecidas en el Pacto en la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación de salud pública y que su objetivo primordial ha de ser el restablecimiento de un estado de normalidad en que se pueda asegurar de nuevo el pleno respeto del Pacto, por lo que también recomienda que siempre que sea posible, y habida cuenta de la necesidad de proteger la vida y la salud de las demás personas, los Estados Parte deben reemplazar aquellas medidas relacionadas con el COVID-19 que prohíban actividades asociadas al disfrute de los derechos consagrados en el Pacto por otras medidas menos restrictivas que permitan realizar esas actividades, adecuándolas, si es necesario, a los requisitos oportunos de salud pública, como el distanciamiento físico.

Por su parte, la Corte IDH emitió una Declaración sobre COVID-19 y derechos humanos[16], en donde señala que las medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos. Además, se recomienda que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020[17], en donde recordó a los Estados que aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad, dirigidos a evitar que medidas como el Estado de Excepción o Emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno. Además, recomendó asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia del COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.

Finalmente, aunque no tienen carácter vinculante para los Estados, existen también los Principios de Siracusa, elaborados por un grupo de expertos en una Conferencia convo-

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, "El *Habeas Corpus* Bajo Suspensión de Garantías" (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 30 de enero de 1987.

15 Comité de Derechos Humanos, "Declaración sobre la suspensión de obligaciones dimanantes del Pacto en relación con la pandemia de COVID-19", CCPR/C/128/2, 30 de abril de 2020.

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Covid-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, declaración de 9 de abril de 2020.

17 Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf



cada por organizaciones no gubernamentales[18]. Al referir las disposiciones del PIDCP que permiten limitar o derogar su contenido[19], señalan en lo relativo a la Salud Pública que las medidas que se adopten para hacer frente a una grave amenaza a la salud de la población o de alguno de sus miembros, "deberán estar encaminadas específicamente a impedir enfermedades o lesiones o a proporcionar cuidados a los enfermos y lesionados y que deberá tenerse debidamente en cuenta las normas sanitarias internacionales de la OMS" (Principios N°25 y 26). Cabe destacar que estos Principios se refieren tanto a la restricción o limitación de derechos (que en la CADH se regula en el artículo 30), como a la suspensión o derogación de los mismos.

CUMPLIMIENTO POR EL ESTADO DE CHILE DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LA NOTIFICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

El Estado dio cumplimiento a lo señalado en las disposiciones referidas del PIDCP y la CADH dando aviso de la suspensión de garantías que implica el Estado de Excepción decretado el 18 de marzo. Mediante la nota diplomática 19/2020 de la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas, con fecha 25 de marzo, se informó al Secretario General que se decretó el Estado de Catástrofe por calamidad pública en todo el territorio nacional, lo que permite adoptar una serie de medidas restrictivas de la libertad de reunión y de circulación, tales como el establecimiento de cuarentenas o toques de queda, y también permite disponer requisiciones u otras medidas restrictivas del derecho de propiedad. Se

18 Elaborados en la Conferencia celebrada en Siracusa (Italia) del 30 de abril al 4 de mayo de 1984 y patrocinada por las siguientes organizaciones no gubernamentales: la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas, el Instituto Urban Morgan de Derechos Humanos y el Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Penales.

19 Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, E/CN.4/1985/4, de 29 de septiembre de 1984.



Priscilla Marín
Privada de libertad, Santiago

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

señala, también, que el Estado de Catástrofe permite además la colaboración de las Fuerzas Armadas para enfrentar la crisis y establece la designación de Jefes de la Defensa Nacional, los cuales asumen el mando de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en las zonas respectivas, debiendo velar por el orden público y reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional, observando las instrucciones impartidas por el presidente de la República y las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades competentes del Ministerio de Salud.

Dentro de esta comunicación se confirma que el ejercicio de los derechos fundamentales continúa siendo tutelado por los tribunales (de acuerdo al artículo 45 de la Constitución) y su respeto y promoción sigue siendo deber de los órganos del Estado.

Las restricciones impuestas al derecho de reunión pacífica (artículo 21 del PIDCP) y la libertad de circulación (artículo 12 del PIDCP), de acuerdo a esta nota diplomática, se ajustan plenamente a las convenciones internacionales vigentes en materia de Derechos Humanos, dado que se limitan a lo estrictamente indispensable para asegurar la vida, salud y seguridad de la población, y serán levantadas tan pronto como se restablezca la normalidad. Al finalizar se señala que la vigencia del Estado de Excepción será de 90 días, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga o nueva declaración.

Por su parte, la Misión Permanente de Chile ante la Organización de Estados Americanos envió la nota diplomática 032/2020, del 26 de marzo, a su Secretario General, informando la declaración del Estado de Excepción en los mismos términos ya referidos, pero aludiendo a las normas pertinentes de la CADH: derecho de circulación (artículo 22) y derecho de reunión (artículo 15).

El detalle de las restricciones impuestas no se señala en las notas, pero se acompañan como anexo los actos administrativos que las contienen: además del Decreto 104, que declara el Estado de Catástrofe, los Decretos 188, 194, 200, 202 y 203, que disponen medidas sanitarias por brote del COVID-19.

Posteriormente se han efectuado las notificaciones respectivas de los decretos que en marzo y junio han prorrogado el Estado de Excepción por 90 días más[20].

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DECRETADAS EN CHILE PARA ENFRENTAR EL COVID-19: FACULTADES PRESIDENCIALES Y DE LAS AUTORIDADES SANITARIAS

Para analizar a la luz de este marco normativo la forma en que en Chile se han suspendido o restringido los derechos contemplados en el artículo 4 del PIDCP en el contexto de la pandemia, hay que tener en cuenta que las facultades especiales en base a las cuales las autoridades públicas han impuesto esas medidas vienen dadas tanto por el Decreto 104 del 18 de marzo, que declara el Estado de Catástrofe, como también por el ya referido Decreto N°4 de Alerta Sanitaria del Ministerio de Salud, del 5 de febrero,[21] que se basa principalmente en el Código Sanitario y en el Reglamento Sanitario Internacional[22] y que entrega por el plazo de un año facultades extraordinarias a las autoridades de salud, incluyendo las de fijar límites y condiciones a la libertad ambulatoria.

El decreto 104 tiene a la vista la Constitución y diversa normativa interna, además de datos sobre el avance global y nacional de la pandemia, concluyendo que se trata de una calamidad pública en los términos señalados en el artículo 41 de la Constitución Política de la República, lo que permite la dictación del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, dispuesto en dicho artículo. Tras designar jefes de la Defensa Nacional en todas las regiones, el artículo tercero detalla las facultades que tienen en virtud del artículo 7° de la Ley 18.415, entre las que destacan: establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público, de conformidad a las instrucciones del presidente de la República (N°6), impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública, conforme a las instrucciones del presidente de la República (N°7) y dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona (N°9).

Cabe destacar que mientras la referida ley que regula los estados de Excepción Constitucional confiere facultades precisas y determinadas a los Jefes de la Defensa Nacional según el tipo de excepción que se decrete, la Constitución al regular estos estados en sus artículos 39 a 45 le confiere al Presidente facultades extraordinarias señaladas de manera abierta con menciones específicas respecto de algunos derechos. De esta manera, en el caso del Estado de Catástrofe estas incluyen: restringir las libertades de locomoción y de reunión y disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada (artículo 43, inciso tercero).

Con todo, lo que ha ocurrido en Chile durante la vigencia del Estado de Catástrofe permite concluir que el grueso de las medidas restrictivas de derechos adoptadas para hacer frente a la pandemia obedece a la aplicación de mecanismos dispuestos en el Código Sanitario (cuyo texto vigente data de 1968) para el caso de que el país esté amenazado por epidemias o enfermedades transmisibles. Así, el artículo 57 de dicho Código dispone que en estos casos el Servicio Nacional de Salud deberá establecer medidas adecuadas para impedir la transmisión internacional de dichas enfermedades. Por su parte, en el artículo 36 se establece que "cuando una parte del territorio se viere amenazada o invadida por una epidemia o por un aumento notable de alguna enfermedad", el presidente de la República podrá previo informe del Servicio Nacional de Salud, otorgar al Director General de Salud facultades extraordinarias para evitar la propagación del mal o enfrentar la emergencia.

20 En el caso del PIDCP, se han enviado las notas 28, del 18 de junio, y 53 de 17 de septiembre.

21 Decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (espii) por brote del nuevo coronavirus (2019-ncov).

22 Adoptado en la 58ª Asamblea de la Organización Mundial de la Salud, el 23 de mayo de 2005. Aprobado por el Congreso Nacional y promulgado en virtud del decreto N°230 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 23 de diciembre de 2008.

Desde que en 1979 el Decreto Ley 2763 eliminó al Servicio Nacional de Salud y el cargo de Director General de Salud, estas atribuciones se entienden referidas al Ministerio de Salud. Cabe destacar que las potestades conferidas en virtud del Código Sanitario son amplias e indeterminadas, y en la formulación que tienen dentro de este cuerpo legal no se contienen límites ni procedimientos claros para su aplicación.

En aplicación de estas disposiciones es que surge todo el entramado de facultades extraordinarias concedidas desde el Decreto Supremo N°4, de febrero, a las autoridades de salud, las que no guardan relación con el Estado de Excepción decretado en marzo, sino que en la normativa sanitaria nacional e internacional[23], y se ejercen mediante decretos y resoluciones, es decir, normas administrativas de rango inferior al legal.

Así, la Resolución 203, del 24 de marzo[24], estableció un sistema que incluye aislamientos o cuarentenas a poblaciones generales, disponiendo por tiempo indefinido la prohibición de salir a la vía pública en todo el territorio nacional, como medida de aislamiento, entre las 22:00 y 05:00 horas[25]. Además, dispuso una cuarentena total indefinida para todas las personas mayores de 80 años[26]; cuarentenas a personas y localidades determinadas; cordones sanitarios y aduanas sanitarias y prohibición de reuniones de más de 50 personas, entre otras medidas. Sucesivas resoluciones han ido modificando parcialmente este sistema, destacando la Resolución 347, que ante el aumento explosivo de contagios decretó cuarentena total en 38 comunas de la Región Metropolitana a contar de las 22:00 horas del viernes 15 de mayo. Posteriormente, se ha ido implementando el desconfinamiento parcial mediante el "Plan Paso a Paso", definido como una estrategia gradual para enfrentar la pandemia según la situación sanitaria de cada zona en particular, incluyendo: cuarentena, transición, preparación, apertura inicial y apertura avanzada[27].

La situación especial de niños, niñas y adolescentes (NNA) no fue considerada por las autoridades al inicio de la pandemia al establecer el sistema de salvoconductos y permisos de salida a solicitar presencialmente mediante el sistema de la Comisaría Virtual establecido desde el inicio de la pandemia en la página web de Carabineros de Chile.

Recién desde el 12 de agosto, como parte del "Plan Paso a Paso", se establecieron permisos especiales para que personas menores de 18 años de edad puedan salir de sus domicilios al exterior, tres veces a la semana (los días martes, miércoles y viernes), con una salida diaria de 90 minutos entre las 10 y las 12 y de 16 a 18 horas. Mientras que a los mayores de 14 se les autorizó a salir solos, los menores de 14 deben hacerlo en compañía de un adulto que a su vez deberá pedir un permiso en la Comisaría Virtual. Estos permisos tienen por objetivo evitar el sedentarismo, y no autorizan a salir a visitar personas ni a hacer compras[28].

Cabe destacar que desde el inicio de las cuarentenas en el mes de marzo existió un permiso para pasear mascotas por 30 minutos al día. Recién a mediados de abril se establecieron permisos especiales para el traslado de niños, niñas y adolescentes entre las casas de sus padres o tutores. Desde el 19 de mayo volvieron a estar disponibles en el sitio Comisaría Virtual, tras haber sido eliminados una semana antes, período durante el cual hubo que solicitarlos presencialmente concurriendo a recintos policiales[29].

23 Especialmente los ya referidos Código Sanitario y Reglamento Sanitario Internacional.

24 "Dispone medidas sanitarias que indica por brote de COVID-19", firmada por el ministro Jaime Mañalich.

25 Medida que deberá ser ejecutada de acuerdo a las instrucciones que impartan al efecto los Jefes de la Defensa Nacional de las distintas regiones. Llama la atención que se impone dicha medida desde las 22:00 del 22 de marzo, aunque el decreto tenga fecha de dos días después.

26 Resoluciones posteriores bajaron dicha a edad a 75 años. Esta medida especial para adultos mayores llegó a su fin el 2 de septiembre, como parte de la implementación del "Plan Paso a Paso", quedando a partir de entonces sometidos a las mismas restricciones que el resto de la población.

27 Resolución Exenta N°591 del Ministerio de Salud, Dispone medidas sanitarias que indica por brote de COVID-19 y dispone Plan Paso a Paso, de 23 de julio de 2020.

28 Según informó el Ministerio de Salud, en esta idea trabajaron junto a la Subsecretaría de la Niñez, la Sociedad de Pediatría, la Sociedad Científica de Infectología y la Defensoría de la Niñez.

La situación de los adultos mayores también fue bastante compleja, pues durante dos meses estuvieron sometidos a una cuarentena total decretada el 22 de marzo para todas las personas mayores de 80 años, y desde los 75 años de edad a contar del 15 de mayo, rebaja implementada debido al avance del coronavirus. Solo a partir del 25 de julio se estableció un permiso especial para poder transitar 60 minutos al día, con variaciones según la situación de su comuna de residencia[30]. El carácter absoluto de esta restricción sobre el conjunto de la población adulta mayor, sin atender a diferencias en términos de estado de salud y condición física, por la cantidad de tiempo señalada, presenta problemas de razonabilidad y proporcionalidad.

De este modo, el conjunto de medidas sanitarias adoptadas en base al entramado normativo que hemos referido han emanado de las autoridades civiles, cuyas atribuciones fueron reforzadas a partir de febrero mediante sucesivos decretos supremos, y no a través de las facultades propias del Estado de Excepción constitucional, que se han usado más bien para reforzar el resguardo del orden público mediante la incorporación de las Fuerzas Armadas a dichas tareas.

Para el caso de las medidas que se adoptan en resguardo del derecho a la salud, es evidente que lo que se ha buscado es precisamente contar con un marco normativo acorde a la emergencia sanitaria, y en relación a esa finalidad es que la velocidad y dinamismo propias de la producción de decretos y resoluciones es necesaria para poder cumplir eficazmente con esta tarea, en comparación a los tiempos de la producción legislativa propiamente tal. En este contexto es posible entender muchas de estas medidas sanitarias como formas de dar cumplimiento a los deberes constitucionales del Estado chileno en relación a la salud, tal como se contemplan en el artículo 19 N°8 de la Constitución, los que incluyen: *coordinar* y *controlar* las acciones de protección de la salud; garantizar la realización de acciones de *promoción* de la salud; garantizar la realización de acciones de *protección* de la salud; garantizar la realización de acciones de *recuperación* de la salud; y garantizar la realización de acciones de *rehabilitación* de la salud.

En este sentido se puede comprobar que tanto en el Decreto N°4 de alerta sanitaria como en el Decreto N°104 que declara el estado de catástrofe se realiza una fundamentación de las medidas excepcionales en base a los datos y evidencia científica existente en relación al COVID-19 y su expansión mundial y nacional, a resoluciones de la Organización Mundial de la Salud, y a la necesidad de proteger la salud pública. Con eso se cumpliría en principio la obligación estatal relativa a la fundamentación de la finalidad legítima de las suspensiones o restricciones de derechos, no generándose mayores dudas respecto a la necesidad de adoptar medidas excepcionales para hacer frente a la pandemia.

PRÓRROGAS AL ESTADO DE EXCEPCIÓN

La fundamentación de las prórrogas del Estado de Excepción que aún no ha llegado al límite de 1 año, a partir del cual la Constitución exige autorización por el Congreso, es bastante escueta. En cada caso, la alusión a la situación epidemiológica justificaría la necesidad de la extensión temporal de esta medida excepcional: en el Decreto 269, de 12 de junio, se señala que hasta la fecha, la enfermedad ha provocado el fallecimiento de 2.870 personas y el contagio de más de 160 mil personas en nuestro país. A pesar de los esfuerzos desplegados con el fin de mitigar y controlar la propagación del COVID-19, en la actualidad existen más de 26 mil casos activos, subsistiendo las circunstancias que motivaron la declaración de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública (considerando 4). En idénticos términos se fundamenta el Decreto 400 de

29 http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2020/05/19/permiso-para-traslado-de-ninos-ninas-y-adolescentes-se-puede-obtener-en-comisariavirtual-cl/

30 "Los mayores de 75 años que residan en comunas que se encuentren en los pasos 1 (cuarentena) y 2 (transición) podrán salir durante 60 minutos, entre las 10 y las 12 horas los días lunes, jueves y sábado, portando su cédula de identidad y pudiendo ser acompañados por otra persona. En tanto, quienes residan en comunas que se encuentren en los pasos 3 (preparación) y 4 (apertura inicial) podrán salir durante 60 minutos, entre las 11 y las 12 o entre las 15 y las 16 horas, todos los días de la semana, también con su cédula de identidad y acompañados por una persona" (http://www.senama.gob.cl/noticias/senama-valora-medida-que-otorga-permiso-especial-a-personas-mayores-de-75-anos-para-salir-a-caminar).

10 de septiembre al indicar que a pesar de todos los esfuerzos desplegados, de acuerdo al reporte oficial de la autoridad sanitaria, al 8 de septiembre de 2020 se han reportado un total de 425.541 personas confirmadas con esta enfermedad, de las cuales 16.129 corresponden a casos activos, además de 1.263 nuevos contagios diarios (considerando 4), y que como se desprende de lo expuesto, la situación derivada de la pandemia del COVID-19 aún afecta a gran parte de la población del país y del territorio nacional, subsistiendo las circunstancias que lo motivaron y sin haber cesado éstas en forma absoluta, por lo que se hace necesario prorrogar la declaración de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, por 90 días adicionales (considerando 5).

A pesar de que el artículo 41 de la Constitución señala que el Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos 180 días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta, no se han producido mayores cuestionamientos a la extensión que ha tomado esta medida. Mayores dudas surgen en relación a la obligación de ajustar estas medidas excepcionales a los principios de legalidad y de proporcionalidad.

La Corte IDH en su Opinión Consultiva 6/86[31] analizó el alcance de la expresión leyes dentro del artículo 30, que señala que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de derechos y libertades reconocidos en la CADH no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Así, señala que la expresión no puede ser entendida como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general[32]. Por eso la Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado[33].

No obstante lo señalado, en el caso de las restricciones de que trata el artículo 27 la situación es diferente pues se habla de la posibilidad de adoptar disposiciones, sin especificar de qué tipo, con lo cual se ha entendido que la intención de la CADH fue de un modo algo generoso, dejar al arbitrio de los sistemas nacionales la validez de las normas que dispongan la emergencia[34].

Dado lo anterior, en el caso de Chile, donde las restricciones a los derechos de reunión pacífica y locomoción que emanan de la declaración del Estado de Catástrofe han sido justificadas de acuerdo a lo que exige la Constitución, además de notificadas a la ONU y la OEA, surgen dudas acerca de la legalidad de las restricciones de derechos fundamentales que emanan de medidas dispuestas por las autoridades sanitarias.

Esta situación hace compleja la evaluación del test de proporcionalidad en relación a la justificación del Estado de Excepción que se ha decretado, que con sus dos prórrogas se extendería por 9 meses, puesto que como hemos señalado, en definitiva, el grueso de las medidas restrictivas de derechos no se ha dictado en aplicación del mismo sino del decreto de Alerta Sanitaria consagrado en el artículo 36 del Código Sanitario, lo que podría ser un indicio de que para al manejo de la pandemia hubiera bastado con las facultades concedidas desde febrero a las autoridades sanitarias[35].

31 Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 61.

32 Ibíd., párr. 26.

33 Ibíd., párr. 27. En el párrafo 36 la Corte IDH tiene en cuenta que lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención.

34 Levi, Daniel. Art. 27. Suspensión de garantías, La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho argentino, Enrique Alonso Regueira (director), Buenos Aires, La Ley-Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013, pág. 487.

Discusión ante la Contraloría General de la República sobre las facultades presidenciales y de los Jefes de Defensa Nacional

En relación a las facultades presidenciales en Estado de Catástrofe y la posibilidad de delegarlas en los Jefes de Defensa Nacional, en los términos señalados en el artículo 3 N°7 del decreto 104, se produjo una discusión relevante ante la Contraloría General de la República con ocasión del decreto N°201 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ingresado el 8 de mayo para toma de razón. El decreto pretendía dar instrucciones a los Jefes de la Defensa Nacional para que dispongan la colaboración de los funcionarios municipales con las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública para subsanar los efectos de la calamidad pública, con el objeto de que puedan colaborar con los jefes de la Defensa Nacional, reforzando la vigilancia y control de las medidas dispuestas por ellos y por la autoridad sanitaria, con el fin de subsanar los efectos de la calamidad pública que le dio origen, dentro del ámbito de las competencias que les confiere la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y demás leyes especiales.

El diputado Gabriel Ascencio ingresó un requerimiento a la Contraloría para que se pronunciara sobre la legalidad de lo dispuesto en el decreto, pues a su juicio las funciones de seguridad pública se encuentran encomendadas a Carabineros, a la Policía de Investigaciones, incorporándose a ellas las Fuerzas Armadas durante el Estado de Excepción Constitucional, no pudiendo delegarse a los cuerpos de seguridad ciudadana de las municipalidades. Por su parte, los senadores Felipe Harboe y José Miguel Insulza hicieron presente que de lo dispuesto en ese acto podría colegirse que la actividad de los funcionarios municipales podría derivar en actuaciones limitadoras de libertades, que la Constitución Política ha depositado, principalmente en las policías que conforman las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

En definitiva, el decreto fue retirado por el Ejecutivo el 12 de mayo, ingresando al día siguiente el Decreto Supremo N°203 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que modifica el Decreto Supremo N°104, que declaró el estado de catástrofe, respecto de su artículo 3 N°7, del siguiente modo: en donde se señalaba que los Jefes de la Defensa Nacional pueden impartir instrucciones a los funcionarios del Estado conforme a las instrucciones del presidente de la República, ya nada se dice de estas instrucciones presidenciales sino que ahora estas facultades las tienen directamente para una adecuada implementación de las medidas sanitarias adoptadas.

La Contraloría dictaminó que esa modificación incluida en el decreto 203 constituye una reiteración de lo dispuesto en el artículo 7°, N°5, de la Ley 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, con la precisión recién indicada, por lo cual ... procedió a tomar razón de este el día 13 del presente, por ajustarse a derecho.

No obstante, se hizo presente por una parte, que tales instrucciones no pueden, en ningún caso, alterar las funciones y atribuciones que el legislador ha radicado en los órganos de la Administración del Estado, dado que lo contrario implicaría invadir la reserva legal, y además se precisó que la supresión de las instrucciones del presidente de la República a las que el decreto 104 sujetaba aquellas que pueden impartir los Jefes de la Defensa Nacional, es sin perjuicio del control de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas y de la responsabilidad derivada de dicho deber de control[36].

De lo analizado hasta aquí, podemos concluir que existe un cierto nivel de confusión respecto a la fuente de las restricciones de derechos civiles y políticos en este contexto, pues a pesar de que la regulación constitucional y legal vigente solo permite al presidente de la República limitar derechos fundamentales, no siempre resulta clara la delimitación con las restriccio-

35 Como se ha señalado, debe haber una debida y rigurosa correspondencia entre las causas, los efectos de la crisis y las acciones que emprenda la autoridad limitando los derechos y libertades fundamentales, que no deben exceder nunca el límite de racionalidad propio de toda medida restrictiva" (Cecilia Medina y Claudio Nash, Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos para Defensores Públicos. Sección doctrina, en Documentos Oficiales, Centro de Documentación Defensoría Penal Pública, Nº 1, diciembre 2003).

36 Contraloría General de la República, Dictamen N°9.080, de 14 de mayo de 2020.

nes que se producen en virtud de las facultades extraordinarias que ha asumido desde febrero la autoridad sanitaria. La discusión ante la Contraloría así lo revela, pues en definitiva para salvar la legalidad de las facultades concedidas a las Fuerzas Armadas hubo que redefinir su finalidad acorde a la necesidad de implementar el conjunto de medidas sanitarias, en los términos del artículo 7, N°5 de la Ley 18.415, y ya no como delegación de las facultades presidenciales propias del Estado de Excepción.

DELITOS SANITARIOS Y OTROS ASPECTOS PENALES DE LAS MEDIDAS DISPUESTAS

Con ocasión del Estado de Emergencia decretado el 18 de octubre de 2019 en la Región Metropolitana y que en pocos días se extendió a casi todo el país, se discutió acerca de las consecuencias jurídicas de la infracción del toque de queda. Los primeros días fue posible observar que las personas sorprendidas en la vía pública durante el toque de queda eran detenidas e incluso esposadas, manteniéndose en esa condición hasta el fin del horario señalado.

En el Estado de Catástrofe decretado a partir del 18 de marzo de 2020 la situación ha variado. La mera infracción al toque de queda ha perdido relevancia frente a la posible comisión de delitos sanitarios, y es tratada conduciendo a la persona a un recinto policial para efectos de controlar su identidad.

Tabla 14. Personas conducidas por control de identidad a recintos policiales en el país por infracción al toque de queda

Período	Mujeres Adultas	Mujeres menores de 18	Hombres Adultos	Hombres menores de 18	TOTAL
19 de marzo a 31 de mayo	3.919	115	21.322	314	25.670
Junio	1.141	23	5.971	81	7.216
Julio	978	19	5.043	62	6.102
Agosto	691	17	4.035	46	4.789
TOTAL	6.729	174	36.371	503	43.777

Fuente 1: elaboración propia en base a datos entregados por el Departamento de Análisis Criminal de Carabineros de Chile.

La figura central en materia de delitos sanitarios es el artículo 318 del Código Penal, incorporado junto a la sección sobre Crímenes y simples delitos contra la Salud Pública, en 1969[37]. Este tipo penal no describe de manera exhaustiva conductas u omisiones en cuya virtud pueda aplicarse una sanción criminal, sino que sanciona de manera genérica al que pusiere en peligro la salud pública por infracción de las reglas higiénicas o de salubridad, debidamente publicadas por la autoridad, en tiempo de catástrofe, epidemia o contagio[38]. De esta manera, el tipo penal debe necesariamente ser complementado por las reglas que dicte la autoridad en estos contextos de catástrofe.[39] Sin embargo, la Constitución señala en el inciso final del artículo 19 N°3 que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella, lo que también alcanza a los delitos sanitarios. Por eso, como se señala desde la doctrina penal, dado que en el artículo 318 el núcleo de lo punible no se encuentra definido en el tipo mismo "una objeción de constitucionalidad solo se salva allí donde las reglas

37 Ley 17.155, publicada el 11 de junio de 1969.

38 En la versión que rigió desde 1969 a 2020 se contemplaba la pena de presidio menor en grado mínimo o multa de 6 a 20 UTM.

39 Sería una norma penal en blanco, es decir cuyo contenido debe completarse con referencia a otras leyes.

higiénicas o de salubridad asuman rango legal"[40]. Esto plantea un problema importante para las garantías penales y los derechos civiles y políticos, pues las reglas que estarían completando este tipo penal no tienen rango legal, sino que en general se trata de decretos y resoluciones exentas, en ejercicio de una potestad reglamentaria en permanente redefinición, a excepción de algunos comportamientos que pudieran relacionarse con determinadas infracciones al Código Sanitario.

La regulación que completa al mencionado tipo penal, se encuentra en la Resolución Exenta 203 del 24 de marzo[41] que establece un sistema que incluye aislamientos o cuarentenas a poblaciones generales, disponiendo por tiempo indefinido la prohibición de salir a la vía pública en todo el territorio nacional, como medida de aislamiento, entre las 22:00 y 05:00 horas[42]. Además, dispone cuarentena total indefinida para todas las personas mayores de 80 años[43]; cuarentenas a personas y localidades determinadas; cordones sanitarios y aduanas sanitarias y prohibición de reuniones de más de 50 personas, entre otras medidas. Junto con esto se estableció un sistema de permisos virtuales, que permitía excepcionalmente el tránsito de las personas por razones justificadas.

Sucesivos decretos y resoluciones han ido modificando parcialmente este sistema, destacando la Resolución 347, que ante el aumento explosivo de contagios decretó cuarentena total en 38 comunas de la Región Metropolitana a contar de las 22 horas del viernes 15 de mayo. A todas ellas se remitiría entonces el tipo penal del artículo 318 para poder sancionar su infracción como un delito sanitario. El alcance real de lo que es sancionado por esta disposición no es claro. En su masiva aplicación actual la tendencia ha sido entender que basta para cometer este delito con la infracción meramente formal a las reglas sobre cuarentena y/o toque de queda, sin importar si la persona que infringe estas reglas sanitarias está o no contagiada de COVID-19 y si, tal como exige el tipo penal, ha puesto efectivamente en peligro la salud de otras personas[44].

40 Fernando Londoño, Comentario al art. 318, en Jaime Couso y Héctor Hernández (directores), Código Penal Comentado. Parte Especial, Libro Segundo, Título VI (arts. 261 a 341), Santiago, Thomson Reuters/UDP, 2019, pág. 520.

41 "Dispone medidas sanitarias que indica por brote de COVID-19", firmada por el Ministro Mañalich.

42 Medida que deberá ser ejecutada de acuerdo a las instrucciones que impartan al efecto los Jefes de la Defensa Nacional de las distintas regiones. Llama la atención que se impone dicha medida desde las 22:00 del 22 de marzo, aunque el decreto tenga fecha de dos días después.

43 Resoluciones posteriores bajaron dicha a edad a 75 años.

Tabla 15
Personas detenidas por flagrancia en comisión de delitos sanitarios (arts. 313 a 318 del Código Penal)

	Dentro del toque de queda			Fuera del horario de Toque de queda			
Período	Detenidos	Puestos en libertad con citación desde unidad policial	Pasan a audiencia de control de detención	Detenidos	Puestos en libertad con citación desde unidad policial	Pasan a audiencia de control de detención	TOTAL**
19 de marzo a 31 de mayo	21.383	19.449 (37,0 %)*	1.502 (2,9 %)	31.222	28.151 (53,5 %)	1.542 (2,9 %)	52.605
Junio	13.312	10.879 (24,8 %)	2.110 (4,8 %)	30.492	25.665 (58,6 %)	3.157 (7,2 %)	43.804
Julio	13.999	10.105 (17,8 %)	3.502 (6,2 %)	42.901	34.556 (60,7 %)	6.120 (10,8 %)	56.900
Agosto	12.546	8.916 (17,6 %)	3.235 (6,4 %)	38.114	31.025 (61,2 %)	5.734 (11,3 %)	50.660
TOTAL	**61.240**	**49.349 (80,5%)**	**10.349 (16,8%)**	**142.729**	**119.397 (83,6%)**	**16.553 (11,5%)**	**203.969**

Fuente 2: elaboración propia en base a datos entregados por el Departamento de Análisis Criminal de Carabineros de Chile.

** Porcentaje respecto al total.*
*** Este total incluye en cada período de tiempo señalado la cantidad de personas puestas en libertad con citación desde unidad policial, personas que pasan a audiencia de control de detención y personas detenidas sin que exista registro de cuál de esas dos medidas se adoptó.*

44 Fernando Londoño, ¿Responsabilidad penal para los infractores de la cuarentena? Revisión crítica de los arts. 318 y 318 bis del Código Penal (nueva ley nº 21.240): más micro que macro En: Criminal Justice Network.





La Ley 21.240[45] modificó el artículo 318 con el fin de aumentar las penas, llegando ahora hasta tres años de presidio o 200 UTM, pero mantuvo sin modificación alguna la descripción de la conducta establecida en 1969. Además, introduce la agravante especial de cometer el delito mediante la convocatoria a espectáculos, celebraciones o festividades prohibidas por la autoridad sanitaria en tiempo de catástrofe, pandemia o contagio, y crea dos nuevos tipos penales. Se trata del artículo 318 bis, que sanciona con presidio menor en grado medio a máximo y multas de 25 a 250 UTM a quien en tiempo de pandemia, epidemia o contagio, genere, a sabiendas, riesgo de propagación de agentes patológicos con infracción de una orden de la autoridad sanitaria, y el 318 ter, que se refiere al que a sabiendas y teniendo autoridad para disponer el trabajo de un subordinado, le ordene concurrir al lugar de desempeño de sus labores cuando éste sea distinto de su domicilio o residencia, y el trabajador se encuentre en cuarentena o aislamiento sanitario obligatorio decretado por la autoridad sanitaria, sancionándolos con presidio menor en grado mínimo a medio y multa de 10 a 200 UTM por cada trabajador obligado a concurrir a trabajar.

Las dudas sobre la constitucionalidad del tipo penal del artículo 318 se mantienen en esta nueva formulación. Así es como con fecha 14 de julio la magistrada Andrea Díaz-Muñoz, del Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago, ofició al Tribunal Constitucional solicitando que se pronuncie sobre si la aplicación de este precepto legal en un caso determinado en que a un supuesto infractor de dicha norma el Ministerio Público pretendía aplicar un procedimiento monitorio[46] provocaría efectos contrarios a los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad y tipicidad penal, por cuanto se estaría en presencia de una ley penal en blanco, al reconducir el núcleo esencial de la norma a cuerpos normativos de

45 Del 20 de junio de 2020, considerado el peor mes de la pandemia en Chile por la cantidad de muertes y contagios.

46 Causa RUC N°2000657462-K, RIT N°5595-2020, seguida ante el 4° Juzgado de Garantía de Santiago. De acuerdo al requerimiento del Ministerio Público el imputado habría sido sorprendido transitando sin permiso el 25 de junio a las 12:39 en Larraín con Avenida Ossa, y por eso se proponía aplicar como sanción el pago de una multa de 6 UTM.

rango inferior al legal[47]. Ante el Tribunal Constitucional se hicieron parte y alegaron el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. La causa quedó en acuerdo el 11 de septiembre. En los alegatos la DPP señaló que a la fecha existían más de 150.000 solicitudes de requerimientos por procedimiento monitorio, mediante los cuales el Ministerio Público busca imponer penas en base al artículo 318[48].

Con fecha 28 de septiembre la Defensoría Penal Pública interpuso otro requerimiento cuestionando la constitucionalidad de esta norma legal, ante la inminente formalización del secretario del Senado, que se había fijado para el 19 de noviembre ante el 11° Juzgado de Garantía de Santiago, por haber sido detectado almorzando en un restaurante de la comuna de San Miguel en plena cuarentena[49].

La falta de descripción adecuada de a lo menos el núcleo central de la conducta sancionada con el artículo 318 del Código Penal ha tenido efectos tan cuestionables como lo sucedido en Pichilemu (Región de O´Higgins) durante la madrugada del 9 de julio, cuando una mujer que había sido víctima de violación y pidió ayuda a otra persona para que llamara a Carabineros fue considerada por el personal policial como infractora del toque de queda y la cuarentena, siendo detenida. La Fiscalía, a su vez, mantuvo la detención y la envió a audiencia de control de detención en el Juzgado de Garantía de Pichilemu, donde defendió la legalidad de la misma en base a la doble condición de víctima de violación e infractora del artículo 318 que tenía la imputada. El juez declaró ilegal el procedimiento, pues entendió que una víctima que pide auxilio durante el toque de queda no está cometiendo delito alguno.[50]

Por otra parte, se presentó una situación en la Región de Los Lagos, al no publicarse en el Diario Oficial la Resolución Exenta 9289-20 dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, que dispuso un período de aislamiento de 15 días a partir del 7 de abril para toda persona que ingrese a la Isla de Chiloé. Dado que la resolución nunca fue publicada, cabe concluir que durante 15 días todas las personas detenidas en virtud del artículo 318 del Código Penal no estaban en realidad infringiendo ninguna regla debidamente publicada por la autoridad, como exige el tipo penal. Ante eso, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt resolvió acoger un recurso de amparo presentado por la Defensoría Penal Pública en favor de un imputado, y lo sobreseyó definitivamente porque el hecho investigado no era constitutivo de delito.[51]

Como se exhibió en las tablas con cifras aportadas por Carabineros, entre el 18 de marzo y hasta el mes de agosto hubo 43.777 personas conducidas a recintos policiales por transitar durante el toque de queda. Dado que estas personas no fueron formalmente detenidas, sino que se les aplicó el control de identidad del artículo 85 del Código Procesal Penal, la legalidad de estos procedimientos no fue controlada por el Ministerio Público ni por tribunales de garantía. En el mismo período se detuvo a 61.240 personas por delitos sanitarios durante el horario del toque de queda, que constituyen el 30% del total de 203.969 detenidos por dichos delitos. Dos tercios de las personas detenidas por flagrancia en la comisión de estos delitos fueron aprehendidos fuera del horario de toque de queda.

Según informó al INDH la Defensoría Penal Pública con fecha 23 de septiembre[52], el total de audiencias de control de detención realizadas por imputación de delitos sanitarios[53] fue de 43.156. En el 42,1% de ellas (18.169) la DPP solicitó que se declarara la ilegalidad de la detención, la que fue

47 Tribunal Constitucional, causa rol N° 8950-20.

48 Información proporcionada por el abogado Claudio Fierro Morales, jefe de la Unidad de Corte de la Defensoría Penal Pública, el 16 de septiembre de 2020.

49 Tribunal Constitucional, causa rol N° 9373-2020.

50 RUC 2000673912-2, RIT 722-2020, JG de Pichilemu. La detención fue declarada ilegal, pues el juez estimó que obviamente una víctima pidiendo auxilio durante el toque de queda no está cometiendo el delito descrito en el art. 318 del Código Penal.

51 Causal de sobreseimiento definitivo contemplada en el artículo 250 a) del Código Procesal Penal.

52 Información suministrada por el encargado de Derechos Humanos de la DPP, Tomás Pascual, con fecha 23 de septiembre de 2020.

53 mayoritariamente el art. 318, pero incorporando todos los de los artículos 313 a 318, con exclusión del 313 letras A y B.

declarada por los tribunales de garantía en 2.004 casos (4,6% del total de audiencias, y 11% del total de solicitudes de ilegalidad). En 2.143 casos (5%) la medida cautelar aplicada al imputado fue la de prisión preventiva.

FISCALIZACIONES DOMICILIARIAS EN FIESTAS PATRIAS

Durante el mes de septiembre el Gobierno y las autoridades sanitarias dieron a conocer el plan denominado "Fondéate en tu casa", con medidas especiales para el fin de semana largo de los días 18 al 20. Dentro de los anuncios causó polémica lo señalado por la Subsecretaria de Salud Pública y la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, en cuanto a que sus fiscalizadores iban a estar yendo a las viviendas en un trabajo conjunto con Carabineros, PDI y Fuerzas Armadas, para corroborar que se respete el aforo máximo, que son los residentes de la vivienda más cinco personas[54].

El INDH envió un oficio a la Subsecretaría de Salud Pública manifestando su preocupación y haciendo ver que las facultades extraordinarias del presidente de la República y de las autoridades sanitarias no se extienden a la suspensión del derecho a la inviolabilidad del hogar, contemplado en el artículo 19 N°5 de la Constitución, que solo podría ser afectado por ley[55].

De este modo, a juicio del INDH las leyes que posibilitan el ingreso a domicilios son, en primer lugar, el Código Procesal Penal, que contiene normas sobre la entrada y registro en lugares cerrados, exigiendo siempre que su propietario o encargado consintiere expresamente en la práctica de la diligencia (artículo 205). En caso contrario, se requiere siempre de autorización judicial, con la sola excepción señalada en el artículo 206: cuando las llamadas de auxilio de personas que se encontraren en el interior u otros signos evidentes indicaren que en el recinto se está cometiendo un delito.

Por su parte el Código Sanitario contempla en su Libro X, Título I, la posibilidad de que para la debida aplicación del presente Código y de sus reglamentos, decretos y resoluciones del Director General de Salud, la autoridad sanitaria podrá practicar la inspección y registro de cualquier sitio, edificio, casa, local y lugares de trabajo, sean públicos o privados (artículo 155, inciso primero). Pero cuando se trate de edificio o lugares cerrados, deberá procederse a la entrada y registro previo decreto de allanamiento del Director General de Salud, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario (artículo 155, inciso segundo). Además, se requiere notificar al dueño o arrendatario (artículo 157).

A esta regulación se remite el Decreto Supremo N°4 de Alerta Sanitaria del Ministerio de Salud, de 5 de febrero, que señala en su artículo 11 que el incumplimiento de las medidas impuestas por la autoridad en virtud de este decreto serán fiscalizadas y sancionadas según lo dispuesto en el Libro X del Código Sanitario, así como en lo dispuesto en el Código Penal, cuando corresponda.

Ante las críticas efectuadas sobre la legalidad y constitucionalidad de la medida, el Ejecutivo sostuvo que las autoridades sanitarias tienen facultades extraordinarias en el contexto que estamos viviendo, aunque a pesar de la confusión generada en definitiva sostienen que el ingreso a hogares debe obedecer a la existencia de denuncias o a la detección de indicios de la comisión de delitos. Así, el ministro Secretario General de Gobierno señaló en un matinal de televisión lo siguiente: "Si usted está en su casa, está tranquilo, no invitó a nadie o invitó a las cinco personas, pero está cumpliendo absolutamente y no hay ningún tipo de denuncia y tocan el timbre (y dicen), oiga yo quiero entrar. No. Dígame cuál es la justificación. En cambio si yo estoy portándome mal, tengo un evento masivo, tengo a más personas de las que pueden estar, hay alguna denuncia, hay alguna razón que justifique que puede entrar una persona de la Seremi de Salud, entonces sí se puede"[56]. Por su parte la SEREMI

54 Agencia UNO, 12 de septiembre de 2020, y https://www.minsal.cl/subsecretaria-de-salud-publica-anuncia-refuerzo-de-control-sanitario-con-100-nuevos-fiscalizadores-en-la-rm/

55 Oficio N°801, de 16 de septiembre de 2020.

56 https://www.latercera.com/nacional/noticia/bellolio-por-fiscalizaciones-en-domicilios-para-el-18-si-es-que-no-hay-ninguna-razon-que-pueda-justificar-el-ingreso-a-una-casa-entonces-no-pueden-entrar/Y2NUIOKSSREJ3ONH7WAUMVU7T4/

Metropolitana de Salud, señaló a la prensa: "No resulta necesario un decreto de allanamiento pues en tiempos normales es necesaria esta resolución de allanamiento que firma la autoridad sanitaria, pero en estos casos no es necesario", y explicó que "la idea es fiscalizar y cuando tengan respuesta fundada que hay un delito flagrante, es decir que en vez de tener 5 personas tiene 20 o que está haciendo una fonda clandestina, en esos casos nosotros vamos a ingresar con Carabineros, porque en esos casos habría un delito"[57].

El 17 de septiembre fue publicada en el Diario Oficial la Resolución Exenta N°777, que dispone las medidas sanitarias especiales para fiestas patrias. En ella se señala que entre los días 17 y 20 de septiembre el toque de queda dispuesto por el numeral 4 la Resolución Exenta N°591 regirá entre las 21:00 y las 05:00 horas. Además, se decretan cordones sanitarios especiales en diversas localidades, y se dispone la prohibición del desplazamiento entre regiones, salvo por algunas excepciones contempladas en la resolución 571. Se prohíbe la realización o participación en fondas, fiestas y, en general, cualquier evento o actividades sociales y recreativas en todo el país, independiente del Paso[58] en que se encuentre la comuna. Sin embargo, se permitirán eventos o actividades sociales y recreativas en residencias particulares que se encuentren localizadas en comunas en Paso 2, 3 y 4, cuyo aforo máximo será de cinco personas adicionales a los residentes habituales. Asimismo, se permitirán eventos o actividades sociales y recreativas en lugares abiertos de libre acceso al público que se encuentren ubicados en comunas en Paso 2, 3 y 4, cuyo aforo máximo será de 10 personas.

Para dar aplicación a estas medidas especiales, la Resolución Exenta N°777 reitera a la autoridad sanitaria la



57 https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/09/16/998104/Seremi-ingreso-viviendas-fiscalizacion-fiestas.html

58 En referencia al "Plan Paso a Paso" del Gobierno, definido como una estrategia gradual para enfrentar la pandemia según la situación sanitaria de cada zona en particular. Se trata de 5 escenarios o pasos graduales, que van desde la Cuarentena hasta la Apertura Avanzada, con restricciones y obligaciones específicas.



instrucción de solicitar el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de las medidas sanitarias impuestas por esta resolución y por aquellas que le sirven de antecedente y señala que el incumplimiento de las medidas impuestas por la autoridad en virtud de esta resolución y las resoluciones señaladas en el numeral anterior serán fiscalizadas y sancionadas según lo dispuesto en el Libro X del Código Sanitario, en el Código Penal y en la Ley 20.393, según corresponda.

Nada se señala sobre fiscalizaciones aleatorias a domicilio. De este modo se comprueba que las facultades de fiscalización de estas medidas deben ajustarse a la legalidad vigente, sea ésta la legislación penal y procesal penal (incorporando la Ley 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas) o al Código Sanitario, que en su artículo 155 exige un decreto de allanamiento para poder ingresar a lugares cerrados.

ACTUACIÓN POLICIAL DISCRIMINATORIA FRENTE A MANIFESTACIONES PÚBLICAS DURANTE LA PANDEMIA

La declaración de Estado de Catástrofe y el conjunto de medidas sanitarias adoptadas no impidieron la realización de diversas protestas sociales y manifestaciones públicas, dando lugar a diversas formas de reacción por parte de las autoridades políticas y la policía. En este contexto, el derecho de reunión se encontraba limitado por las restricciones propias de cada región y comuna, además del límite general de 50 personas en un espacio determinado[59].

En relación a este tema han surgido críticas por un supuesto accionar discriminatorio que se expresaría en la disolución de manifestaciones con detenciones de sus participantes en las protestas contra el hambre producidas a mediados de mayo en las comunas de El Bos-

59 "Prohíbase toda concentración de más de 50 personas en un lugar determinado, independiente de su naturaleza o de si se efectúa en espacios abiertos o cerrados" (Resolución Exenta 341, 12 de mayo de 2020, punto 28 de la parte resolutiva, VII.- Otras medidas generales de protección).

que y La Pintana, y luego en diversas protestas como la conmemoración del 1 de mayo en el sector de Plaza Italia, mientras no hubo represión, ni detenciones ante manifestaciones como el paro coordinado por la Confederación Nacional de Transporte de Carga que con caravanas de camiones obstruyó el tránsito en distintas rutas del país, entre los días 27 de agosto y 3 de septiembre . A ello se suma, la falta de medidas frente a la manifestación pública que dio lugar a agresiones de grupos de civiles en contra de comuneros mapuche que mantenían tomadas las municipalidades de Curacautín, Ercilla, Victoria y Traiguén durante la noche del 1 de agosto, actos ilícitos que tampoco fueron impedidos en su momento por la fuerza pública.

Tanto en el paro de transporte de carga, como en la toma de los edificios municipales y el intento de desalojo por parte de civiles, las manifestaciones incluyeron infracción del toque de queda y las cuarentenas, además de otros delitos y posibles infracciones del ya señalado artículo 318 del Código Penal, por lo cual respecto del paro de camioneros el Ministerio Público dispuso de oficio iniciar las respectivas investigaciones.

Contrastando con dicha tolerancia, una manifestación no autorizada convocada el 4 de agosto por organizaciones mapuche en Temuco, como protesta por los desalojos y agresiones ocurridas el fin de semana previo en las cuatro localidades señaladas, fue disuelta con carros lanza-agua apenas sus asistentes intentaron marchar desde la Plaza del Hospital por calle Montt, sin que se hayan producido incidentes[60].

Luego de ser disuelta la manifestación se procedió a detener a la dirigenta mapuche, Werken de Ad Mapu y ex consejera de la CONADI, Ana Llao, junto a su hijo y otra persona, a pesar de que estaban en la vereda y no causaban desórdenes. Por estos hechos se presentó un recurso de amparo por la sede regional del INDH haciendo ver que el procedimiento se aparta de los propios protocolos de Carabineros para el control de orden público, en particular el 2.2[61], además de ser evidente la arbitrariedad considerando el manejo policial de otras situaciones ocurridas en la región[62].

También se apreciaron criterios aparentemente distintos el sábado 5 de septiembre cuando una manifestación a favor de la opción rechazo en el plebiscito constituyente, en la comuna de Las Condes que se encontraba en Fase de Preparación, pero manteniéndose la prohibición general de reuniones de 50 personas, no fue disuelta por Carabineros a pesar de que se reunió un número superior a lo permitido. Esta manifestación fue pacífica, a pesar de que algunos de los asistentes portaban escudos, bates de béisbol y bastones retráctiles. Al mismo tiempo, una manifestación convocada por parte de técnicos de enfermería y trabajadores de la salud en el sector de Plaza Italia en la comuna de Santiago, que se encontraba aún en Fase de Cuarentena, fue disuelta con carros

60 Información aportada por el equipo del INDH que realizó una observación presencial de dicha manifestación.

61 Orden General N°2635 de Carabineros de Chile, 1 de marzo de 2019. Protocolo 2.2: Intervención en manifestaciones lícitas sin autorización.

62 Corte de Apelaciones de Temuco, Recurso de amparo Rol N°140-2020. El recurso fue rechazado por mayoría con fecha 14 de septiembre, por considerar que "no es posible determinar el exceso de fuerza utilizada por Carabineros, evidenciándose un esfuerzo de parte de los mismos, por tomar contacto verbal con los manifestantes, tratando primeramente de disuadirlos de continuar con la marcha y, conminándolos a desocupar la vía pública, desobedeciendo los recurrentes las órdenes impartidas (considerando décimo). El voto de minoría del Ministro Carlos Gutiérrez señala en cambio que los actos de la policía fueron arbitrarios e ilegales, pues los amparados "se encontraban haciendo uso de sus legítimos derechos humanos fundamentales de reunirse y manifestarse, y marchar en forma pacífica, sin afectar los derechos de terceros, ni el orden público, pudiendo haber adoptado la fuerza pública otros medios legítimos para facilitar el ejercicio de tales garantía fundamentales, que es deber del Estado, como pactar y facilitar una ruta de desplazamiento de los manifestantes y custodiar éste, como ha ocurrido en manifestaciones previas de la misma índole. La sentencia fue apelada por el INDH, siendo confirmada por la Corte Suprema el 29 de septiembre, aunque se ordenó remitir los antecedentes al Ministerio Público. Además, hubo un voto en contra del Ministro Haroldo Brito, que estuvo por revocar la sentencia apelada solo en cuanto a ordenar remitir los antecedentes respecto a las detenciones que afectaron a los amparados y las lesiones que presentaban en esos momentos a Carabineros y al Ministerio Público para efectos de realizar sumarios administrativos e investigaciones penales a fin de determinar si hubo responsabilidades funcionarias y/o delitos.

lanza-agua a pesar de su carácter pacífico, resultando detenidas ocho personas. Ninguna de estas manifestaciones estaba autorizada. Posteriormente una Mayor de la 16ª Comisaría señaló que en la manifestación en Las Condes se efectuaron controles de identidad y denuncias al Ministerio Público, además de tres detenciones por desórdenes y un incidente aislado consistente en una riña con un contra-manifestante[63].

En atención a los hechos descritos, es preciso indicar que una posible disparidad de criterios de actuación frente a distintas manifestaciones podría llegar a constituir una forma de discriminación, según la propia Circular 1832, del 1 de marzo de 2019, que actualiza instrucciones sobre el uso de la fuerza por parte de Carabineros de Chile, en cuya introducción se señala que esta facultad policial lleva consigo obligaciones y responsabilidades, en particular con respecto a los derechos humanos que pueden verse afectados por el ejercicio de la misma y que el Estado y sus agentes policiales están obligados a respetar y proteger, asimismo, en el uso de sus atribuciones legales y en la ejecución de las actuaciones policiales que le corresponden llevar a cabo, el personal de Carabineros de Chile deberá garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile.

Por ello el INDH ofició al Ministerio del Interior en septiembre de este año consultando acerca de los criterios generales de actuación ante manifestaciones en el contexto de la pandemia y en particular en relación al paro de camioneros y las manifestaciones referidas del 5 de septiembre en la ciudad de Santiago[64].

63 https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/09/05/997144/marcha-rechazo-y-tens-detenidos.html

64 Oficio N°793 de 14 de septiembre de 2020, del INDH al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

POSTERGACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES Y DERECHO A VOTO LIBRE Y SEGURO

Otra forma de restricción indirecta de derechos civiles y políticos en el contexto de la pandemia se produjo en relación a procesos de participación política en curso, como el plebiscito convocado originalmente para el 26 de abril y pospuesto para el 25 de octubre del presente año, y las elecciones municipales y de gobernadores regionales que se re-agendaron para el 11 de abril de 2021.

La Ley 21.221, publicada en el Diario Oficial el 26 de marzo, estableció un nuevo itinerario electoral para el Plebiscito Constituyente y otros eventos electorales que indica, incorporando la disposición trigésimo tercera transitoria nueva a la Constitución Política de la República[65]. El 29 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial el Decreto N°388, del Ministerio del Interior, que convoca para el día 25 de octubre de 2020, a un plebiscito nacional. De acuerdo al Servicio Electoral (SERVEL) están previstos ocho procesos electorales entre el plebiscito del 25 de octubre de 2020 y el eventual plebiscito de salida que en caso de ganar la opción Apruebo se realizaría durante el primer semestre de 2022[66].

El Servicio Electoral tuvo que hacerse cargo de diseñar e implementar medidas para un plebiscito seguro, mediante el Acuerdo de su Consejo que Dicta Normas e Instruc-

65 El texto completo de esta disposición señala:
Déjase sin efecto la convocatoria al plebiscito nacional realizada por el presidente de la República mediante decreto supremo exento, de conformidad a la ley N° 21.200.
Tres días después de la publicación en el Diario Oficial de la presente reforma constitucional, el presidente de la República convocará, mediante un decreto supremo exento, al plebiscito nacional señalado en el artículo 130, para el día 25 de octubre de 2020.
Los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Televisión, y las sentencias de reclamación dictadas por el Tribunal Calificador de Elecciones a que se refiere el inciso sexto del artículo 130, que fueron pronunciadas con anterioridad a la presente reforma constitucional, continuarán vigentes y serán plenamente aplicables al plebiscito nacional del 25 de octubre de 2020".

66 https://www.servel.cl/conozca-todas-las-fechas-del-ciclo-electoral-2020-2022/

ciones que indica para el desarrollo del plebiscito nacional del 25 de octubre de 2020, publicado en el Diario Oficial de 4 de septiembre de 2020, e incluyendo un Protocolo Sanitario publicado en el Diario Oficial el 10 de septiembre.

El abogado Jorge Barrera interpuso una reclamación contra dicho Acuerdo ante el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), señalando que la enfermedad no es una causal constitucional ni legal que autorice a perder o permita suspender el derecho al sufragio y que el mandato constitucional entregó al Servicio un amplio margen de discrecionalidad a fin de que pudiera fijar reglas especiales y diferentes a las de la ley electoral vigente. En su reclamo solicita que se ordene al Servicio Electoral que enmiende el Acuerdo impugnado, a fin que cumpla con el mandato constitucional de dictar todas las normas e instrucciones necesarias para que los electores contagiados con COVID-19, el día del plebiscito nacional, puedan ejercer debidamente su derecho a sufragio.

El TRICEL al resolver esta acción de reclamación tiene en consideración que ni la Ley de reforma constitucional, ni el Acuerdo del Servicio Electoral, a los que se ha aludido, establecen prohibiciones, limitaciones o dificultan el derecho al sufragio de ningún elector habilitado y, en su mérito, a los sufragantes que el día del Plebiscito Nacional padezcan de COVID-19 (considerando cuarto). Analiza a continuación el Decreto N°4, de alerta sanitaria[67], y los nuevos tipos penales de los artículos 318 bis y ter (introducidos por la ya referida Ley 21.240), y concluye que las normas que disponen el aislamiento de los electores habilitados infectados con COVID-19 a desplazarse para acercarse a sus respectivas mesas receptoras de sufragios no es la Ley 21.257 (que faculta al Servel), ni el Acuerdo del Consejo Directivo del Servicio Electoral, sino que son las normas sanitarias las que han establecido el aislamiento de las personas contagiadas con COVID-19 (considerando sexto), y que el Tribunal advirtiendo que se ha producido, en la especie, un conflicto constitucional entre el derecho al sufragio y el derecho a la salud, tiene la certeza que ni el Servicio Electoral ni la Justicia Electoral están dotados de competencia para obviar las normas sanitarias dictadas por el Ministerio de Salud, que tiene a su cargo la rectoría del sector salud del país (considerando séptimo)[68]. Por lo señalado, el reclamo fue rechazado.

Frente a este escenario el Consejo Directivo del INDH señaló en una declaración pública que nuestro marco constitucional vigente asegura a todos quienes tengan la condición de ciudadana o ciudadano el derecho a sufragio como forma concreta de participación, estableciendo específicamente las causales sobre las que se puede justificar su suspensión o pérdida, causales que, dada su naturaleza, corresponde interpretar restrictivamente. Así, si bien resulta razonable que el ejercicio del derecho a sufragio de personas afectadas por el COVID-19 en los próximos eventos electorales pueda ser objeto de modalidades que

67 Particularmente sus artículos 3 N°13 y N°10.

68 Tribunal Calificador de Elecciones, Rol N°160-2020, sentencia de 17 de septiembre de 2020.

El Consejo Directivo del INDH señaló en una declaración pública que nuestro marco constitucional vigente asegura a todos quienes tengan la condición de ciudadana o ciudadano el derecho a sufragio como forma concreta de participación

aseguren también el derecho del resto de las ciudadanas y ciudadanos a ejercerlo por su parte en condiciones de seguridad, sin poner en riesgo la salud de otros, estas restricciones, como corresponde tratándose de derechos humanos, deben ser necesarias, adecuadas y proporcionales.

El Consejo extiende su preocupación respecto de otros grupos, como quienes encontrándose privados de libertad mantienen su condición de ciudadanas y ciudadanos con derecho a voto, u otras personas que sujetas a restricciones en su movilidad, no disponen de mecanismos alternativos que les permitan emitir sus sufragios y ejercer su derecho a participación política.

De no buscarse la forma de subsanar este problema, teniendo en cuenta que hay varios procesos electorales contemplados para los meses que vienen, el Estado estaría incumpliendo con las obligaciones internacionales y con las propias disposiciones de derecho interno, en la medida que se impide el derecho a sufragio de los afectados por la pandemia, en lugar de adoptar las medidas necesarias para que puedan hacerlo con la debida consideración a tal circunstancia[69], teniendo siempre en cuenta que de acuerdo al artículo 15 de la Constitución el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario, y que el Tribunal Constitucional ya se ha referido al tema del voto asistido como forma de hacer efectivo el derecho a voto de personas con discapacidad[70].

En el caso del plebiscito del 25 de octubre de 2020, las personas contagiadas por COVID 19 y otros grupos de personas señalados no podrán ejercer su derecho a sufragio.

LIBERTAD DE CONCIENCIA Y RELIGIÓN

Un aspecto profundo de la vida social que también se vio limitado por las medidas sanitarias adoptadas dice relación con el derecho a la libertad de conciencia y religión, que tanto en la CADH como el PIDCP está señalado dentro del núcleo duro de derechos que no admiten suspensión[71]. En la formulación que hace el artículo 12 de la CADH este derecho implica la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

En la Corte de Apelaciones de Concepción un concejal de la comuna de Chiguayante presentó un recurso de protección en contra de la Resolución exenta N° 1509 de la SEREMI de Salud de la Región del Biobío que con fecha 5 de mayo levantó la prohibición de celebrar cultos religiosos en recintos abiertos o cerrados, establecida previamente en la Resolución exenta N°1094, del 23 de marzo[72]. El argumento central del recurrente fue que en la colisión de derechos entre la libertad de conciencia y religión (artículo 19 N° 6) y el derecho a la vida (reconocido en el art. 19 N° 1), debe prevalecer este último.

Dentro del proceso el INDH presentó un escrito de *amicus curiae* señalando y llamando a tener en consideración los estándares pertinentes sobre restricciones de derechos humanos.

Al dictar sentencia la Corte de Concepción tuvo en cuenta que una Resolución posterior (N° 1529, del 7 de mayo), dejó sin efecto la resolución contra la cual se presentó este recurso, interpuesto ante la Corte con fecha 8 de mayo. Esta nueva resolución mantuvo la prohibición de eventos públicos con más de 50 personas de manera indefinida y eventos deportivos profesionales y aficionados, decretadas por el Ministerio de Salud, mediante Resolución Exenta N° 215 del 30 de marzo de 2020, como las demás medidas sanitarias impuestas en dicho acto administrativo[73].

69 Declaración de 10 de septiembre de 2020, disponible en https://www.indh.cl/declaracion-consejo-indh-derecho-humano-al-sufragio/.

70 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 745, del 29 de marzo de 2007.

71 En la Constitución chilena el art. 19 N° 6 asegura en su inciso primero: La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

72 "Carlos Edgardo Benedetti Reiman / Secretaria Regional Ministerial de Salud Región Biobío", Rol N° 9692-2020, Corte de Apelaciones de Concepción.

73 Corte de Apelaciones de Concepción, Sentencia de fecha 22 de julio de 2020, Rol 9692-2020, considerando quinto.



Por ello la Corte, que al inicio del proceso había decretado mantener la prohibición de realizar ceremonias como orden de no innovar[74], concluye que la acción de protección de autos carece de objeto y ha perdido oportunidad, toda vez que se ha satisfecho la pretensión del recurrente, incluso, antes de deducirse esta acción cautelar[75]. Se tiene además en cuenta que la acción de protección de derechos constitucionales, no es una acción popular que pueda interponerse en resguardo de derechos difusos de personas no identificadas, en que no aparezca un interés inmediato y directo comprometido, de manera que resulta improcedente aquella pretensión del recurrente, en que recurre en favor de la salud de toda la población de Chiguayante[76].

Por ambas razones, el recurso es rechazado, sin necesidad de entrar a discutir el fondo del asunto ni la importante colisión de derechos planteada.

Posteriormente se presentó ante la misma Corte un recurso de amparo en contra de la SEREMI de Salud y la Intendencia del Biobío, a favor de 20 pastores evangélicos que temían ser detenidos en aplicación de la normativa sanitaria[77], tal como ocurrió en dos templos de la región los días 16 y 25 de mayo. En esas dos ocasiones funcionarios de Carabineros encontraron grupos inferiores a 50 personas celebrando actividades religiosas, portando mascarillas, y tras consultar con la Fiscalía correspondiente procedieron a detener al pastor que estaba a cargo de la ceremonia. En el primer caso resultó detenido al pastor Néstor Rivera, quien estuvo privado de libertad hasta la audiencia de control de detención realizada al día siguiente, en la que fue formalizado por infracción al artículo 318, a pesar de que el tribunal declaró ilegal la detención. El 25 de mayo otro pastor, Leonel Espinoza, fue detenido en similares circunstancias, aunque fue

74 Resolución del 11 de mayo de 2020 en causa Rol 9692-2020.

75 Ídem, considerando sexto.

76 Ídem, considerando séptimo.

77 Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N° 11125-2020. Sentencia del 27 de julio de 2020. El voto de minoría del abogado integrante estuvo por rechazar el recurso por falta de oportunidad.

puesto en libertad desde el recinto policial durante la noche por orden de la Fiscalía, y el 27 de mayo personal de la SEREMI de Salud acudió a fiscalizar el templo y señaló que no se podían realizar ceremonias religiosas ni siquiera de una persona, en virtud de la Resolución Exenta N° 341 del Ministerio de Salud.

En el recurso de amparo interpuesto por la organización no gubernamental Comunidad y Justicia, se sostuvo que las Resoluciones Exentas N° 341 y la N° 349 no se referían a las actividades religiosas, y que la ya referida Resolución N° 1094 de 23 de marzo, que sí lo hacía, fue luego dejada sin efecto por la N° 1509 del 5 de mayo, precisamente para preservar la libertad de culto. Por ello las detenciones ocurridas serían ilegales y arbitrarias, dado que no estaría prohibido celebrar actividades religiosas en la medida que se respetaran las normas sobre número de personas y medidas de distancia social, y se señala que esta situación constituye una amenaza para la libertad personal de los veinte pastores por los que se interpone la acción constitucional.

La Corte acogió por mayoría esta acción, declarando que la resolución exenta N°1094 del 23 de marzo último dictada por la SEREMI de Salud del Biobío, que motivó la detención de los señores Néstor Rivera Ortega y Leonel Espinoza Pino, en las ocasiones a que se refieren estos autos, al estar reunidos con su comunidad, ejerciendo el cargo de pastor de la iglesia evangélica que cada uno de ellos preside, fue pronunciada por la referida autoridad administrativa, fuera del ámbito de su competencia y sin tener facultades para ello.

Los argumentos jurídicos señalados revisten gran relevancia a efectos de nuestro análisis. Así, se señala que de acuerdo al artículo 19, N°6 de la Constitución el Estado tiene la obligación de no perturbar, amenazar o restringir el ejercicio de la libertad religiosa, como también la obligación de aceptar los credos que cumplan los requisitos antes indicados, a fin de asegurar su libre ejercicio a todas las personas, sin distinción[78], y que de acuerdo a la Ley 19.638, la libertad de culto comprende la facultad de las personas para practicar en público o en privado, individual o colectivamente, actos de oración o de culto, conmemorar las festividades, celebrar sus ritos, observar su día de descanso semanal, así como también la facultad de reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas, de acuerdo con el ordenamiento jurídico general y con esta ley[79].

De este modo, la Corte declara que la SEREMI de Salud del Biobío al dictar la Resolución Exenta N° 1094, que prohíbe las actividades religiosas, se apartó del mandato constitucional y legal, toda vez que el artículo 43 inciso tercero, de la Constitución Política de la República, al referirse al Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, (D.S. 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública antes indicado), concede solo al Presidente de la República la facultad de restringir las libertades de locomoción y de reunión; más no la de suprimir o suspender tales derechos[80].

Tal como señala la Ley Orgánica sobre estados de Excepción Constitucional (N° 18.415), se restringe una garantía constitucional cuando, durante la vigencia de un Estado de Excepción, se limita su ejercicio en el fondo o en la forma, en cambio esta garantía se suspende cuando temporalmente se impide del todo su ejercicio durante la vigencia de un Estado de Excepción Constitucional[81].

De ahí que la sentencia concluya que solo el Presidente de la República tiene la facultad de restringir el derecho de reunión en el Estado de Catástrofe por calamidad pública en que se encuentra el país desde el 18 de marzo pasado, mas nunca prohibir el derecho a reunirse de las personas con ocasión de la celebración de un culto religioso, y por eso es que el Ministerio de Salud al dictar la Resolución Exenta 341 solo restringe el derecho a reunión a que ésta no supere la cantidad de 50 personas, cualquiera sea el motivo de ella[82].

78 Ídem, considerando decimoquinto.

79 Ídem, considerando decimosexto.

80 Considerando decimoséptimo.

81 Considerando decimoctavo.

82 Considerando decimonoveno.

Por ello, las detenciones de los pastores ya señalados obedecieron al cumplimiento de un acto administrativo ilegal y arbitrario, toda vez que la autoridad que lo expidió, obró fuera del ámbito de sus facultades legales, infringiendo el artículo 7° de la Constitución Política de la República, y vulneró al mismo tiempo, la garantía que el mismo texto legal reconoce a las personas, en el artículo 19, N°13, esto es, el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, respecto de los señores Rivera Ortega y Espinoza Pino, el que se encuentra protegido mediante la acción de protección en el artículo 20 del mismo texto legal; quienes además, fueron privados de libertad[83].

Con esta sentencia queda demostrado que a pesar de tratarse de uno de los derechos que no admiten suspensión, las medidas dispuestas y aplicadas por la autoridad sanitaria y policial vulneraron aspectos esenciales de la libertad de culto, llegando a detener y formalizar por el artículo 318 del Código Penal a personas que ejercían su derecho a realizar actividades religiosas y que no habían infringido las medidas sanitarias.

INFRACCIONES AL DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA TORTURA Y OTROS MALOS TRATOS EN EL CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS SANITARIAS DISPUESTAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA

Los derechos a la vida y a la integridad personal, incluyendo la prohibición de la tortura y otros malos tratos (artículos 4 y 5 de la CADH, y artículos 6 y 7 del PIDCP), son parte del núcleo de derechos que no puede ser restringido ni aun en estados de Excepción Constitucional o suspensión de garantías.

En el contexto de la pandemia del COVID-19 el INDH ha continuado recibiendo denuncias sobre diversas formas de vulneración de estos derechos humanos básicos por parte de agentes estatales. De ellas, algunas se relacionan directamente con violaciones de derechos humanos que se producen por personas de las Fuerzas Armadas y de Orden en el contexto de la aplicación de las medidas restrictivas de la libertad que se han decretado para enfrentar la pandemia.

Entre los meses de marzo a agosto de 2020 las distintas sedes regionales del INDH han presentado un total de 14 querellas en relación a este tipo de situaciones, por delitos que se han calificado como tortura del artículo 150 A, apremios ilegítimos del artículo 150 D y abusos contra particulares del artículo 255 del Código Penal, de acuerdo al siguiente detalle[84].

Querellas por tortura (artículo 150 A del Código Penal)

Se han presentado cuatro querellas: en Chonchi (Los Lagos) y Laja (Biobío), contra funcionarios de Carabineros, y en Calama y Lota, contra personal del Ejército de Chile.

La primera se refiere a los actos de tortura cometidos el 25 de marzo en contra del participante de una manifestación contra el manejo de la pandemia por parte del Gobierno, quien fue golpeado intensamente por carabineros en varias ocasiones, tanto al interior de un vehículo policial, como en la Tenencia de Chonchi.

En Calama y Laja se trató de actos de tortura en contra de personas que infringían el toque de queda.

En el caso de Calama, ocurrido el 17 de abril, las víctimas fueron detenidas por militares, quienes las llevaron a una comisaría, pero los carabineros les pidieron que ellos mismos terminaran el procedimiento. Las víctimas señalaron haber sido abandonadas en el desierto por los militares, quienes les gritaron corran, voy a contar hasta 3 o disparo, vamos a contar 1, 2, 3 y el que muere, muere, cada soldado hará tres tiros. En

83 Considerando vigésimo.

84 En el mismo lapso de tiempo el INDH ha presentado otras 61 querellas por tortura y otros malos tratos, no relacionadas directamente con la aplicación de medidas sanitarias.

ese momento visualizaron como cargaban sus armamentos y los apuntaban con el fusil, mientras escuchaban como preparaban las armas (pasando bala), ante lo cual las víctimas comenzaron a correr por el desierto, sintiendo temor por sus vidas. Los militares se retiraron del lugar dejando a las víctimas a su propia suerte bajo condiciones climáticas extremas. En este caso se formalizó al día siguiente de los hechos a seis militares, calificando el Ministerio Público los hechos como abuso contra particulares (artículo 255 del Código Penal). Los imputados quedaron con las medidas cautelares de arraigo nacional y prohibición de acercarse a las víctimas, y solo uno de ellos adicionalmente con arresto nocturno.

Querellas por apremios ilegítimos (artículo 150 D del Código Penal)

Se interpusieron siete querellas por apremios: en Coquimbo, dos en Chillán (Ñuble), en Graneros (O´Higgins), Estación Central (Región Metropolitana), Copiapó (Atacama) y Quirihue (Ñuble). La mayoría de las situaciones se originó en controles por supuesta infracción de cuarentena o toque de queda por parte de carabineros, excepto en uno de los casos de Chillán en que los autores fueron militares.

Un caso que destaca es el de Estación Central, en que en el contexto de las “protestas contra el hambre” realizadas el 10 de junio del presente año carabineros dispararon perdigones y un vendedor ambulante en situación de discapacidad recibió el impacto de una munición en el entrecejo, resultando con lesiones graves y daño neurológico irreversible. Por esta razón esta querella se presentó por la figura agravada de apremios ilegítimos del artículo 150 E.

Querellas por abusos contra particulares (artículo 255 del Código Penal)

Se interpusieron tres querellas por esta figura penal: una en Quinchao (Los Lagos) y dos en Chillán (Ñuble). En el primer caso se trató de una movilización acaecida el 24 de marzo y destinada a pedir a las autoridades que se adoptaran medidas en el contexto de la emergencia sanitaria, requiriendo la detención de los ingresos a la Isla de Quinchao y la paralización de actividades que pudieran significar un riesgo para la población, que fue reprimida por carabineros, deteniendo y golpeando a participantes de la manifestación. Las situaciones denunciadas en Chillán dicen relación con el control de una persona durante el toque de queda, y con un control de identidad irregular practicado a la participante de una olla común durante los meses de mayo y junio de 2020, respectivamente.

El 20 de septiembre, con ocasión del toque de queda de 21 a 05 horas decretado para el fin de semana de las fiestas patrias, tuvo lugar un procedimiento policial en la localidad de Villarrica, región de La Araucanía, donde resultó muerto Elvis Riffo.

Por los hechos fue formalizado dos días después como autor de homicidio simple el carabinero, D. T. U. Según la versión de los hechos sostenida por el Ministerio Público el imputado, en compañía de otros funcionarios policiales, llegó hasta la calle Chile Barrios, lugar donde se procedió a efectuar un control a un vehículo estacionado, que mantenía personas en su interior y que se encontraban incumpliendo el denominado toque de queda. Cuando se procedió a detener a estas personas se produjo un forcejeo, y entonces Elvis Riffo Carrasco, salió de un inmueble adyacente al lugar hasta la calle, provisto de un elemento contundente, dirigiéndose de palabra y con insultos y groserías en contra del personal de Carabineros, reaccionando ante ello el imputado D. T. U., quien extrajo su arma de fuego de servicio, y procedió a efectuar un disparo en su contra mientras se encontraba de frente, producto de lo cual Elvis Riffo Carrasco resultó herido mortalmente.

El imputado quedó con las medidas cautelares de arresto domiciliario nocturno, arraigo nacional, firma mensual y prohibición de acercarse a la familia de la víctima[85].

85 Juzgado de Garantía de Villarrica, RIT N°1441-2020.

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS Y PROGRAMAS ADOPTADOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CONTEXTO DE LA PANDEMIA A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Desde los inicios de la pandemia, los sistemas internacionales de protección de derechos humanos han llamado la atención respecto del impacto específico sobre las mujeres de las medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a la crisis sanitaria y, en particular, respecto del aumento del riesgo de sufrir violencia que han experimentado las mujeres como consecuencia de las medidas de confinamiento. En este sentido, la directora ejecutiva de ONU Mujeres alertó respecto de que "el confinamiento aviva la tensión y el estrés generados por preocupaciones relacionadas con la seguridad, la salud y el dinero. Asimismo, refuerza el aislamiento de las mujeres que tienen compañeros violentos, separándolas de las personas y los recursos que mejor pueden ayudarlas"[86].

En este sentido, cabe recordar que el Estado de Chile tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de todas las personas, de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 en relación con el artículo 1.1 de la CADH. Dichas obligaciones internacionales no son susceptibles de ser suspendidas durante un Estado de Excepción, a la luz del artículo 27.2 de la Convención. Asimismo, el Estado tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Al respecto, cabe señalar que las obligaciones internacionales que emanan de los diversos tratados internacionales adoptados por el Estado son complementarias e interdependientes, de modo que, al observar su cumplimiento, el Estado debe adoptar las medidas que sean idóneas para dar cumplimiento cabal a todas sus obligaciones internacionales, sin que sea permitido excusar el incumplimiento de algunas en el cumplimiento de otras, incluso bajo estados de excepción constitucional.

En relación con la situación particular que enfrentan las mujeres durante el período de crisis sanitaria, la CIDH ha recomendado a los Estados "incorporar la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional en todas las respuestas de los Estados para contener la pandemia, teniendo en cuenta los distintos contextos y condiciones que potencializan la vulnerabilidad a la que las mujeres están expuestas"[87]. Asimismo, ha recomendado:

> "Fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en el contexto de confinamiento. Reformular los mecanismos tradicionales de respuesta, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección en el marco del período de confinamiento. Así como desarrollar protocolos de atención y fortalecer la capacidad de los agentes de seguridad y actores de justicia involucrados en la investigación y sanción de hechos de violencia intrafamiliar, así como llevar a cabo la distribución de materiales de orientación sobre el manejo de dichos casos en todas las instituciones estatales" [88].

En cuanto a las acciones impulsadas por los órganos del Estado en Chile para dar respuesta a la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia, a continuación, se describen algunas de las principales medidas implementadas desde la Administración del Estado y el Poder Judicial.

---

86 https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic

87 https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp

88 https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp


INDH
B 313
FF.EE.

En primer lugar, cabe señalar que entre los principales mecanismos estatales dispuestos para la atención de las mujeres víctimas de violencia, dependientes del Ministerio y el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, se encuentran los Centros de la Mujer, las Casas de Acogida y el fono 1455 de Orientación y Ayuda.

En relación con las acciones adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, de acuerdo con la información entregada por el Ministerio y el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, se ha implementado un plan de contingencia orientado a mantener los servicios operativos y adicionar medidas conforme se detectan necesidades. En este marco, se ha conservado la atención de los centros de la mujer, combinando atención presencial, telefónica y mixta, se han mantenido operativas las casas de acogida, coordinando iniciativas para aumentar los cupos, y se ha mantenido la operatividad de los abogados y abogadas de la línea de violencia extrema. Asimismo, en respuesta al aumento del uso de los teléfonos de información y orientación, el Ministerio de la Mujer ha señalado que se ha reforzado y aumentado la capacidad de atención del fono 1455 y se han implementado nuevos canales de atención silenciosa, destinados a las mujeres víctimas de violencia que no pueden comunicarse telefónicamente por encontrarse confinadas junto a su agresor. Estos canales comprenden un chat, alojado en el sitio web del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), y un número de atención vía WhatsApp (+569 9700 7000).

Respecto de las llamadas al Fono 1455, hacia fines de octubre la prensa informaba:

De acuerdo con los datos, entre marzo y octubre de este año las llamadas aumentaron -en promedio- 179%, comparadas con el mismo periodo de 2019. El mayor número se dio en mayo, con 16.775 llamadas, casi cuatro veces más que las 4.710 de ese mes en 2019.

Según la tipología de las llamadas, el 35% fue por violencia; un 38%, por otras llamadas; un 20% no habla durante la comunicación; y un 7%, por consultas y reclamos. De las llamadas por violencia, el 51% son calificadas como graves; un 41%, como iniciales; un 6%, como vitales, y un 2%, en blanco, con un peak de las llamadas de emergencia en septiembre[89].

Por otra parte, según cifras entregadas por el Ministerio de la Mujer, las denuncias por violencia intrafamiliar al Ministerio Público disminuyeron en un 16% entre marzo y junio, lo cual preliminarmente podría atribuirse al cumplimiento de las medidas de confinamiento.

En segundo lugar, respecto de las medidas adoptadas por el Poder Judicial, el 8 de abril la Corte Suprema emitió el Acta N°53-2020, que fija el texto refundido del auto acordado sobre funcionamiento del Poder Judicial durante la emergencia sanitaria provocada por el brote del nuevo coronavirus. En ella, se estableció como un principio rector de la actividad judicial el resguardo de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, entre las que se señala expresamente a las mujeres, especialmente las que son víctimas de violencia de género en cualquier espacio. En cuanto a los procesos judiciales, se dispuso que las Cortes de Apelaciones deberán establecer mecanismos para que su labor jurisdiccional y la de los tribunales que pertenezcan a su jurisdicción conozcan rápida y prioritariamente determinadas materias, entre ellas, las acciones por violencia intrafamiliar o por violencia de género (artículo 11 letra b).

En relación con la protección de las mujeres víctimas de violencia, el Auto Acordado estableció que los tribunales con competencia en materia de familia deberán efectuar una revisión de oficio, de las medidas cautelares de protección dictadas en favor de las personas en situación de vulnerabilidad, tales como aquellas que se hayan decretado en favor de mujeres, niños, niñas o adolescentes víctimas de violencia y que se encuentren vigentes y próximas a vencer, a fin de que se arbitren los medios más expeditos posibles para proceder a su revisión y renovación y, a su vez, que los tribunales con competencia en materia penal impulsarán las medidas que estén a su alcance, tendientes a la revisión y renovación de las medidas cautelares, con la participación del Ministerio Público, la defensa y el querellante si lo hubiere (artículo

89 El Mercurio. Denuncias de violencia contra la mujer casi se duplican en la pandemia. 21 de octubre de 2020, p. C8.

16). En cuanto al acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad, el auto acordado ordenó a la Corporación Administrativa del Poder Judicial establecer mecanismos que faciliten la recepción de denuncias de violencia intrafamiliar y violencia de género, en coordinación con las policías (artículo 26 letra a).

Sin perjuicio de las medidas señaladas, durante el período de pandemia se han seguido produciendo casos graves de violencia contra las mujeres. De acuerdo con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, al 19 de octubre de 2020, en Chile se registraron 30 femicidios consumados y 106 femicidios frustrados. Del total de femicidios consumados, 24 se produjeron entre el 5 de marzo y el 19 de octubre, y de ellos, al menos 11 habrían sido perpetrados por el cónyuge o conviviente de la víctima[90].

Asimismo, la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres ha hecho presente que, durante el período de pandemia, las organizaciones feministas han constatado el aumento de la violencia contra mujeres en el contexto doméstico producto del confinamiento[91]. En su dossier sobre violencia contra las mujeres, la Red indicó que, según información entregada por Carabineros de Chile respecto de la cantidad de llamados recibidos por el Fono Familia (149) entre el 1 de enero y el 15 de junio, se observa un aumento general de un 69,2% de llamadas respecto del mismo período del año anterior y la mayor alza corresponde a llamadas relativas a violencia intrafamiliar física en contra de mujeres (107,7%)[92]. A la vez, la Red observó que resulta especialmente preocupante que, mientras los llamados relativos a violencia física en contexto familiar aumentaron a más del doble, las denuncias y detenciones relativas a violencia intrafamiliar contra mujeres en general disminuyeron en un 10,5% y 13.9% respectivamente[93].

En cuanto al tipo de violencia, a fines de septiembre Carabineros señaló a la prensa que había observado en este período acciones más temerarias. Hay patrones comunes que preocupan por la violencia ejercida. En algunos casos, siendo rociadas con líquidos combustibles, lesiones de gravedad con armas cortopunzantes, uso de armas de fuego, estrangulamientos y otras acciones, que nos llevan a concluir que el victimario tenía claras intenciones de atentar contra la vida[94].

Al respecto, resulta importante considerar que las condiciones de la pandemia pueden complejizar el acceso a la protección institucional. En este punto cabe recordar el caso referido anteriormente, en que una mujer de la región de O'Higgins fue detenida por quebrantar el toque de queda cuando intentaba denunciar que había sido víctima de violación, pues ejemplifica el impacto desproporcionado que pueden tener las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia cuando no son acompañadas de la formulación e implementación efectiva de protocolos de actuación concretos que aseguren un tratamiento diferenciado de las personas que se encuentran en una particular situación de vulnerabilidad, como las mujeres víctimas de violencia.

Por último, cabe destacar que durante el periodo de pandemia se ha tomado conocimiento de un aumento de casos de mujeres que denuncian haber sufrido

90 Según el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el año pasado -entre el 5 de marzo y el 9 de septiembre- hubo 24 femicidios consumados de un total de 46 ocurridos en todo el 2019, así como 109 femicidios frustrados (a la fecha, este año han ocurrido 101). De los 24 femicidios consumados el 2019, al menos 14 fueron perpetrados por cónyuge o conviviente. Por su parte, el 2018 hubo 22 femicidios consumados entre el 5 de marzo y el 9 de septiembre, de un total de 42 femicidios ocurridos en todo el año, y un total de 121 femicidios frustrados. De los 22 femicidios consumados, al menos 8 fueron perpetrados por el cónyuge o conviviente. Ver en https://www.sernameg.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/FEMICIDIOS-2019-al-31-de-diciembre.pdf; https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=27084.

91 Red chilena contra la violencia hacia las mujeres. Dossier informativo 2019-2020: Violencia contra las mujeres en Chile, p. 4. Ver en: http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2020/08/dossier-red-corre.pdf

92 Id., p. 34.

93 Id., p. 34.

94 El Mercurio. Alertan por alza en nivel de violencia en agresiones a mujeres. 30 de septiembre de 2020, pág. C6.

violencia obstétrica durante la atención del preparto, parto y puerperio, en establecimientos de salud públicos y privados. De acuerdo con información entregada por el Observatorio de Violencia Obstétrica, las denuncias dicen relación con malos tratos por parte del personal de salud y, en particular, con la separación de la madre y el recién nacido tras el parto, el impedimento de la lactancia y la obstaculización del acompañamiento de la madre por parte de una persona de su confianza. Al respecto, el Observatorio ha expresado su preocupación por la aplicación de protocolos desaconsejados tanto por la Organización Mundial de la Salud como por nuestro propio Sistema de Protección Integral a la infancia Chile Crece Contigo, como la separación precoz entre madre y recién nacido, siendo aplicado no solo para usuarias con riesgo de COVID-19, sino que, en algunas maternidades, a todas las mujeres que dan a luz [95].

Al respecto, cabe considerar que las Orientaciones para el manejo de casos SARS-CoV-2 (COVID-19) en gestantes, puérperas y/o díadas, de las subsecretarías de Salud Pública y Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, emitidas en junio de 2020, solo contemplan excepcionalmente la posibilidad de adoptar la decisión de separar a la madre del recién nacido, prefiriéndose la opción de aislar conjuntamente a la madre y el recién nacido cuando ello resulte necesario. Asimismo, el documento señala que se debe mantener el acompañamiento significativo de una persona sana durante el pre parto, parto y puerperio, manteniendo las precauciones estándares para evitar el contagio.

No obstante lo anterior, se ha tenido conocimiento de casos que dan cuenta de un uso preferente de la separación de la madre y el recién nacido, incluso como medida preventiva, lo que resulta innecesario y desproporcionado como medida orientada a limitar los contagios. En relación con esta situación, resulta pertinente señalar que el artículo 12.2 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece el deber del Estado de garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto.

DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. IMPACTOS DERIVADOS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA ABORDAR EL COVID-19

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la identidad de género ha sido definida como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar o no la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales[96].

En Chile, el derecho a la identidad de género se encuentra protegido por la ley N° 21.120, que establece en su artículo primero la facultad de toda persona cuya identidad de género no coincida con su sexo y nombre registral, de solicitar la rectificación de éstos. No obstante que este derecho se encuentra reconocido por la ley, en mayo de este año el MOVILH informó que más de 50 personas habían reportado que el Servicio de Registro Civil e Identificación no les había otorgado una hora de atención para realizar el procedimiento de cambio de nombre y sexo registral de conformidad con la ley N° 21.120, y que junto con ello se habían observado otros problemas, entre ellos, tres casos en que las personas denuncian que pese a haber iniciado el proceso aún no le entregan la cédula. Más aún, muchas personas que ya cuentan con su carnet en mano, denuncian que el

95 ONG Chilena www.ovo.cl ver: https://ovochile.cl/carta-abierta-al-ministerio-de-salud/

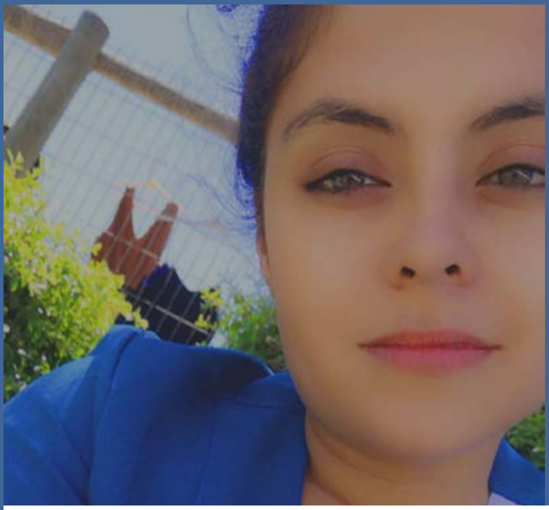
96 Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párr. 32 y 94.

Registro Civil no ha notificado del cambio a otras instituciones contenidas en la Ley de Identidad de Género; como son las de Salud o Educación, las policías, el SII o entidades financieras; lo cual incrementa el drama al no ser reconocida la identidad de género[97]. Los problemas relacionados con la documentación de las personas que han accedido al procedimiento de cambio de nombre y sexo registral resultan particularmente preocupantes en el contexto de emergencia sanitaria, en que debido a las restricciones a la libertad de desplazamiento de las personas, la realización de todo tipo de trámites implica mayores dificultades y tiempos de espera que en circunstancias normales.

Por otra parte, en agosto de este año, la organización Organizando Trans Diversidades (OTD) denunció que, respecto a los tratamientos hormonales para personas transgénero:

"Se han suspendido las atenciones de nivel secundario, terciario y esto incluye los hospitales respecto de los CTD, los Centros de Tratamiento y Diagnóstico, que es donde por lo general se focalizan los programas de atención a personas transgénero, entonces las horas médicas para endocrinólogos, endocrinólogas, no estaban disponibles y lo que hicieron muchos hospitales es que alargaron las recetas a quienes ya tenían recetas para seguir retirando los medicamentos en la farmacia, pero no estaban dando horas endocrinológicas como tales, entonces eso limita el acceso de las personas que todavía no iniciaban un tratamiento hormonal"[98].

Al respecto, la OTD hizo presente la afectación a la integridad psíquica que se genera como consecuencia de



Valin Guajardo
Persona sordomuda, Rancagua

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

97 MOVILH. Más de 50 personas trans denuncian que el Registro Civil obstaculiza el cambio de su nombre y sexo legal. 27 de mayo de 2020. Ver en: https://www.movilh.cl/mas-de-50-personas-trans-denuncian-que-el-registro-civil-obstaculiza-el-cambio-de-su-nombre-y-sexo-legal/

98 OTD. Transiciones en cuarentena: las dificultades de los tratamientos hormonales para personas trans durante la pandemia en Chile. 9 de agosto de 2020. Ver en: https://otdchile.org/transiciones-en-cuarentena-las-dificultades-de-los-tratamientos-hormonales-para-personas-trans-durante-la-pandemia-en-chile/

la falta de disponibilidad de atención para las personas que no han iniciado el tratamiento hormonal: "Pues ellas se ven afectadas en términos de salud mental, porque para muchas el tratamiento hormonal es literalmente de supervivencia. Si no tienes una expresión de género adecuada, con lo que dice tu documento, por ejemplo, en muchos trabajos no te lo dan, o hay muchas instancias del sistema cisgénero que discriminan a las personas trans por no tener una expresión de género, apariencia física acorde a lo que dice la cédula"[99].

La situación descrita ha sido observada en diversos países, como da cuenta la declaración conjunta de un grupo de expertos de Naciones Unidas acerca de la situación de las personas LGTBI durante la pandemia, en la que se observó que: "La reasignación de recursos de salud ha influido en la capacidad de los hombres y mujeres trans para recibir terapia hormonal o atención que confirma el género"[100]. En relación con esta problemática, el Experto Independiente de Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, en su informe sobre la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género durante la pandemia, señaló que:

"Los servicios de salud, como el tratamiento del VIH/SIDA, la terapia de sustitución hormonal y la atención sanitaria reproductiva y sexual, deben considerarse tratamientos esenciales para salvaguardar la vida, ya que hay abundantes pruebas de su impacto vital en la buena salud y el bienestar. Debe darse prioridad a la continuidad de los servicios de salud mental y en la aplicación de sistemas para facilitar su prestación en línea en condiciones de cuarentena o aislamiento"[101].

CONCLUSIONES

El Estado de Chile se ha visto enfrentado, al igual que el resto del mundo, a la necesidad urgente e imperiosa de adoptar medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente a la pandemia del COVID-19 intentando proteger la salud y la vida de todos los habitantes del territorio nacional.

Dada la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos estas medidas han afectado a un amplio conjunto de derechos, incluidos los de naturaleza civil y política.

A pesar de que se ha cumplido con las exigencias del marco normativo constitucional y los tratados internacionales pertinentes (PIDCP y CADH) para la declaración de estados de Excepción, en definitiva el grueso de las medidas decretadas para controlar la pandemia que involucran restricciones de derechos fundamentales se han basado en las facultades extraordinarias que en aplicación del Código Sanitario y el Reglamento Sanitario Internacional se concedieron desde el 5 de febrero de 2020 a las autoridades de salud.

En el plano de la legalidad de las medidas adoptadas se plantean dudas sobre la forma en que se ha llevado a cabo la penalización de infracciones a resoluciones administrativas, que incluso se han planteado al Tribunal Constitucional para que resuelva posibles inconstitucionalidades del artículo 318 del Código Penal, por no cumplir con el principio de estricta legalidad que se exige a los tipos penales.

La adopción de medidas sanitarias tendientes a la prevención o limitación de la propagación del COVID-19 no puede limitar los derechos de las personas más allá de lo que resulta estrictamente necesario y proporcional para dicho fin.

99 Id.

100 ACNUDH. COVID-19: El sufrimiento y la resiliencia de las personas LGBT deben ser visibles e informar de las acciones de los Estados. Declaración de expertos en Derechos Humanos en el Día Internacional contra la Homofobia, Transfobia y Bifobia, 17 de mayo de 2020. Ver en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25884&LangID=S

101 Asamblea General de Naciones Unidas. La violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y la identidad de género durante la pandemia de enfermedad coronavirus (COVID-19). Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Sr. Víctor Madrigal-Borloz, 28 de julio de 2020, A/75/258, párr. 72.

Respecto del cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas sanitarias y sus efectos, mientras se mantenga la amenaza de la pandemia del COVID-19 en el país no es posible aún contar con datos e información suficiente para un análisis acabado de estos.

Resulta preocupante que se haya producido situaciones como los anuncios de las fiscalizaciones sanitarias a domicilios durante Fiestas Patrias, que revelan una falta de comprensión por parte de ciertas autoridades acerca de los límites que le impone el Estado de Derecho y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a sus facultades extraordinarias.

Además de los derechos directamente afectados por la excepción y la emergencia sanitaria, como los de reunión pacífica y libre circulación, también se ha visto afectada la participación social y política, y la evidencia indicaría que el uso de la fuerza pública frente a manifestaciones que han ocurrido en este período no ha respetado estrictamente el principio de igualdad y no discriminación, pues se habrían reprimido algunas con medios disuasivos y detenciones mientras otras se habrían tolerado, protegido o habría enfrentado medidas menos lesivas.

Dicha participación política podría también resultar vulnerada de no adoptarse las medidas necesarias para garantizar la participación de las personas afectadas por COVID-19 y otros grupos que de facto están impedidos de votar en los diversos procesos electorales de los tiempos venideros, compatibles con la protección del derecho a la salud de las otras personas que participen de estos procesos.

En cuanto al pleno respeto a los derechos que no se pueden suspender, como el derecho a la vida y la integridad personal, se han realizado denuncias de homicidio, tortura y otros malos tratos por parte de personal policial y militar que actualmente están siendo investigadas y que ocurrieron en el contexto del control de la aplicación de las medidas sanitarias decretadas.

Además, se produjeron vulneraciones a la libertad de culto que implicaron detenciones de personas que estaban a cargo de celebrar actividades religiosas que no era posible suspender, y que se ejercían con pleno respeto a las medidas sanitaras decretadas.

Algunas medidas para hacer frente a la emergencia sanitaria pueden tener un impacto diferenciado sobre las mujeres, lo que debe ser considerado tanto al formular dichas medidas como al momento de evaluarlas y ajustarlas. En particular, las medidas restrictivas de la libertad ambulatoria generan un aumento del riesgo de sufrir violencia doméstica respecto de las mujeres que se encuentran confinadas junto a la persona que ejerce la violencia, aunque ello no se ha reflejado estadísticamente, al menos por el momento. La constatación de esta situación requiere que las autoridades públicas adopten medidas adecuadas para posibilitar el acceso efectivo de las mujeres a la institucionalidad nacional de protección frente a la violencia y fortalecer los mecanismos de respuesta para que resulten efectivos y oportunos.

La participación política podría también resultar vulnerada de no adoptarse las medidas necesarias para garantizar la participación de las personas afectadas por COVID-19 y otros grupos que de facto están impedidos de votar

RECOMENDACIONES

01 Se recomienda al Poder Ejecutivo que las suspensiones o restricciones de derechos humanos y garantías que sean necesarias en el contexto de situaciones excepcionales, como la crisis sanitaria producida por la pandemia, se adopten en base a los requisitos y salvaguardias señalados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en particular del PIDC y la CADH, respetando siempre los principios de legalidad, proporcionalidad y justificación.

02 Se recomienda al Poder Ejecutivo tener en cuenta que las restricciones legítimas a los derechos de reunión pacífica y libertad de circulación deben ser las estrictamente necesarias para lograr los fines legítimos en una sociedad democrática y ser proporcionales a la finalidad de proteger la vida y salud de las personas, y debiendo garantizarse siempre el respeto al principio de igualdad y no discriminación.

03 Se recomienda al Poder Judicial, al Ministerio Público, a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones tener en cuenta y garantizar el derecho a la libertad personal y el acceso a una tutela judicial efectiva en el contexto de la emergencia sanitaria, considerando especialmente los derechos de las víctimas y de personas pertenecientes a grupos de especial protección.

04 Se recomienda al Ministerio Público, a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones revisar los protocolos de actuación de las policías respecto de las excepciones legítimas al quebrantamiento de las restricciones a la movilidad impuestas con ocasión de la emergencia sanitaria, a fin de asegurar que en supuestos tales como los de personas que han sido víctimas de delitos, éstas puedan denunciar los hechos sin ser objeto de imputación de responsabilidad por el quebrantamiento de dichas medidas, así como contemplar otras posibles excepciones justificadas a las medidas sanitarias.

05 Se recomienda al Poder Ejecutivo, y en particular a las autoridades sanitarias, en atención a la obligación de debida diligencia, extremar el cuidado en informar de manera correcta y con pleno respeto al marco normativo vigente, nacional e internacional, acerca de las medidas especiales que se están adoptando, máxime si involucran posibles restricciones de derechos civiles y políticos, evitando generar confusiones que podrían impactar de modo negativo en el comportamiento de las personas.

06 Se recomienda al Servicio Electoral y a los poderes del Estado adoptar medidas eficaces y oportunas para que las personas afectadas por la enfermedad del COVID-19, privadas de libertad o con problemas de movilidad puedan participar plenamente en los procesos electorales, ejerciendo su derecho a sufragar, asegurando a su vez que el sufragio sea personal, igualitario, secreto y voluntario.

07 Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y al Ministerio de Defensa, en tanto responsables de las policías y de las Fuerzas Armadas, redoblar los esfuerzos para prevenir y sancionar adecuadamente los actos de tortura y otros malos tratos en general y particularmente en el contexto de la fiscalización y aplicación de las medidas sanitarias dispuestas en contextos como el del combate a la pandemia de COVID-19.

08 Se recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de género reforzar la difusión de los canales de atención, apoyo e información para las mujeres víctimas de violencia y las medidas adoptadas para otorgar medidas efectivas de protección en casos urgentes.

09 Se recomienda a los ministerios de la Mujer y la Equidad de género y de Salud supervisar y fiscalizar el respeto efectivo de los derechos de las mujeres durante el preparto, parto y puerperio en los establecimientos de salud, y establecer mecanismos expeditos de denuncia o reclamo frente a casos de violencia obstétrica, malos tratos o separación indebida de la madre del recién nacido, que incluyan la adopción de medidas correctivas oportunas.



Capítulo

6



¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

6

¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

¿CÓMO HACERLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

Es claro que la pandemia continuará afectando la vida cotidiana de las personas por lo menos durante el próximo año, generando diversas dinámicas de contagio, rebrotes, mitigación y segundas olas. Esto se aprecia ya en la experiencia internacional y en la propia realidad de nuestro país en sus diversos territorios. Su impacto en las condiciones sanitarias y económicas seguirá desplegándose y será, por tanto, sensible por mucho tiempo más; un tiempo que nadie puede aún determinar.

Pero, ¿cuáles serán específicamente los desafíos más relevantes que se deberán enfrentar durante el próximo año? Es la pregunta que intenta responder el último capítulo de este Informe Anual. Al hacerlo, aun a riesgo de no identificarlos certeramente, se aspira a anticipar tareas y situaciones en la medida de lo posible, para poder estar preparados para lo que viene y asumirlo de la mejor manera.

El año 2020 habrá dejado lecciones útiles que será importante poner en práctica al asumir esos nuevos desafíos. El carácter integral, indivisible e interdependiente de los derechos humanos; la importancia de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género y del enfoque interseccional en la respuesta ante la pandemia; la necesidad de justificación y proporcionalidad ante la suspensión de derechos humanos[1]; la importancia de la participación,

1 Por supuesto nos referimos aquí solo a aquellos derechos que pueden ser suspendidos.

que implica sumar actores a la deliberación para discernir acerca de las mejores medidas a tomar. Todas ellas, entre otras, serán capacidades esenciales para operar frente a los desafíos del año próximo.

"Reconstruir mejor" es la consigna que se enuncia desde organismos internacionales[2] para invitar a pensar que sí es posible levantarse desde el sufrimiento con la esperanza de que tanto dolor pueda servir para pensar y construir un futuro positivo. Pensar el futuro después del año que hemos vivido no es solo un imperativo práctico (estar preparados) sino también una necesidad para defender que, a pesar que este año hubo de suspenderse o modificarse buena parte de los proyectos previstos, eso no significa que no sigamos disponiendo como sociedad de nuestra capacidad de agencia respecto del futuro. A través de la deliberación democrática podemos aún elegir entre diferentes alternativas cómo queremos afrontarlo.

La escritora india Arundhati Roy ha señalado: "Históricamente, las pandemias han obligado a los humanos a romper con el pasado e imaginar un nuevo mundo. Esta no es diferente. Es un portal, un paso entre un mundo y el siguiente". En el umbral entre la sociedad pre-pandemia y la post pandemia, enfrentamos los desafíos del aquí y el ahora, de la pandemia misma y sus tremendos efectos en las vidas de las y los habitantes de todo el mundo. Y, al mismo tiempo, tenemos la misión de pensar e imaginar esa sociedad que necesitamos para enfrentar un mundo que ya habrá cambiado profundamente y los desafíos que ese cambio significará en nuestras vidas. Dos tareas simultáneas, que se retroalimentan y se influyen recíprocamente, de la realidad a la imaginación y desde la imaginación a la realidad. Esta crisis sanitaria nos ha mostrado con palmaria evidencia las brechas que nos definen hoy; no solo en el terreno del capital socioeconómico de los países, sino también en el cultural, en la convivencia social y en los recursos para enfrentar la crisis y sus efectos. Y más relevante aún, nos ha mostrado el largo camino que nos queda por recorrer en materia de derechos humanos.

En estas páginas finales del Informe Anual 2020, nuestra mirada se enfoca en los desafíos que la sociedad chilena deberá enfrentar en el futuro inmediato en relación con la pandemia del COVID-19. Cuestiones de hecho que la sociedad chilena deberá enfrentar y respecto de las cuales deberán tomarse decisiones. Se exponen desde la perspectiva de los derechos humanos, un conjunto de desafíos identificados en cada una de las cuatro áreas de análisis en las que se ha concentrado este Informe Anual: salud, trabajo e ingresos, educación y derechos civiles y políticos. Finalmente, se identifican algunos desafíos transversales. Todos ellos, enmarcados en un desafío mayor: poner a los derechos humanos y especialmente los DESC al centro del debate y de la acción pública.

2 ONU 2020; Banco Mundial 2020, OCDE, 2020

EL DESAFÍO DE PONER LOS DERECHOS HUMANOS AL CENTRO DE LA DISCUSIÓN Y DE LA ACCIÓN SOBRE EL FUTURO

El trabajo elaborado en este informe ha proporcionado una oportunidad para analizar, evaluar y presentar, desde el rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la respuesta institucional del Estado de Chile frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, y que devino en social y económica.

Los antecedentes expuestos y las recomendaciones formuladas, dan cuenta de que las situaciones ocurridas durante la pandemia -y aquellas que vendrán- junto con su impacto negativo, representan también la oportunidad de reafirmar el rol central que tienen los derechos humanos en la convivencia social. De manera especial, la crisis ocurrida insta a revalorizar los derechos económicos, sociales y culturales, y a impulsar un marco jurídico que consagre su respeto y garantía.

La pandemia resaltó un elemento esencial de los derechos humanos que el INDH ha manifestado continuamente: que estos son interdependientes. Este concepto obliga a que toda política pública que se realice y los análisis de aquellas ya existentes, deban considerar que los derechos no avanzan separadamente, ya que cada medida para la promoción, respeto, protección y garantía de un derecho humano repercutirá, ineludiblemente, en otro derecho. Considerar aquello, permite posicionar nuevamente a la persona humana en el centro de la discusión y atender a lograr el máximo disfrute de sus derechos. La pandemia ha demostrado una vez más que los grupos vulnerables se ven aún más afectados ante distintos fenómenos sociales y ante las medidas estatales que se toman para hacerles frente. En consecuencia, atender a ellos y sus efectos diferenciados, desde una perspectiva de derechos humanos, resulta obligatorio para que las brechas que ya existen no aumenten desproporcionadamente.

Al resaltar la interdependencia de los derechos humanos, como un elemento central para la discusión futura en derechos humanos post pandemia, se busca enfatizar el carácter indivisible de los derechos, el disfrute de uno permite el disfrute de otro, y, por otro lado, la violación de un derecho puede traer consigo el desmedro de otro. La Corte IDH también ha sido consistente en enfatizar el elemento de interdependencia, indicando en su jurisprudencia que los derechos deben ser entendidos íntegramente, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades competentes para ello[3]. En ese sentido, una acción importante para reafirmar la interdependencia y contar con un marco normativo aún más integral de protección a todos los derechos humanos, sería la de ratificar el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano de Derechos Humanos[4], y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[5]. Esta recomendación ya ha sido previamente impulsada por el INDH en sus informes anteriores y toma aún más fuerza en el contexto actual (ver informes anuales 2010 al 2017)[6].

Como se indicaba previamente, la crisis sanitaria, social y económica a causa de la pandemia del COVID-19, nos deja una gran enseñanza que sin duda debe ser considerada a futuro y en todas las medidas y acciones que se realicen: situar a los derechos humanos en el centro de toda discusión, especialmente en el quehacer público. Al hacer esto se interpela al Estado a efectuar las adecua-

3 Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298 y Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 131.

4 El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; que se encuentra suscrito el año 2001 y pendiente su aprobación legislativa.

5 El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra suscrito desde el año 2009 y pendiente de ratificación.

6 https://recomendaciones.indh.cl/#/recomendacion/291/false





Carolina Orellana
Defensora medioambiental, Quintero

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

ciones necesarias que permitan dar cumplimiento a las obligaciones internacionales adoptadas por Chile.

En ese sentido, un enfoque de derechos humanos insta a que las políticas se realicen y evalúen de conformidad con los marcos normativos. Esto, además, permite visibilizar aquellas áreas desafiantes que requieran con mayor fuerza de esta perspectiva. Asimismo, impulsa la adopción de nuevas políticas que busquen fortalecer el respeto, promoción y realización de los derechos humanos. Todo lo anterior, contribuye a que el Estado dé cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas en virtud de los tratados vinculantes para el país.

Establecer políticas públicas con enfoque de derechos humanos requiere también la formación de presupuestos desde una política fiscal que asegure niveles mínimos esenciales y movilice el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos, en especial, de los económicos, sociales y culturales en cumplimiento del principio de progresividad, aplicando el principio de igualdad y no discriminación. Este punto es sumamente relevante, pues la pandemia generó profundas repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), instándonos a reforzar la importancia de ellos y revalorizarlos.

Los DESC son derechos humanos y están en el mismo nivel y obligatoriedad en su cumplimiento que los derechos civiles y políticos. Los DESC, para su realización, no deben ser vistos como meras orientaciones generales acerca de acciones o medidas que los organismos estatales pueden o no impulsar, son derechos, que ya están contenidos en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y, por tanto, no existe sobre ellos solo acciones de mera voluntad, pesa sobre los mismos, obligaciones mínimas de cumplimiento y de realización progresiva, aunque admiten diversas formas y políticas a través de los cuales pueden llevarse a cabo. Atender a ellos desde esa óptica permite avanzar en la realización íntegra en dignidad y derechos de las personas en toda su diversidad.

Los grupos de especial vulnerabilidad han sido sin duda los más afectados frente a la crisis sanitaria. Realizar acciones que permitan mejoras en sus niveles de vida también se torna en una oportunidad. La situación para ellos es particularmente crítica cuando convergen factores estructurales de desigualdad, pobreza y violencia, que hacen presumir que la pandemia del COVID-19 ha tenido un efecto diferenciado respecto de los sectores más vulnerables que carecen de las condiciones adecuadas para hacer frente a la contingencia. Evaluar la situación de ellos, en base a los estándares internacionales de igualdad y no discriminación, permite atender la realidad particular de cada persona, grupo o comunidad afectada más gravosamente que el resto, con miras al avance y mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

En conclusión, todo lo que se ha presentado en este informe nos ha mostrado cómo el enfoque de derechos humanos no solo permite evaluar sino que también es útil para afrontar la crisis. Los desafíos (actuales y futuros) derivados de la propia situación de pandemia, suponen tener este enfoque de derechos humanos, situando a las personas y su dignidad, como eje central que guíen el accionar público. Esto será clave para enfrentar todos y cualquiera de los desafíos que el futuro post pandemia nos depare.

Si hemos de quedarnos solo con un aprendizaje en materia de derechos humanos de los muchos que pueden tomarse de este año de pandemia y que creemos nos puede servir para el año que se inicia, es el siguiente: para la toma de decisiones públicas resulta indispensable atender las obligaciones en materia de derechos humanos. Éstos, al emanar de obligaciones adquiridas soberanamente por el Estado, han de orientar la toma de decisiones de las autoridades ante las problemáticas relevantes y que guarden relación con ellos, al tiempo que establecen los límites que la situación de emergencia no puede sobrepasar.

¿QUÉ VIENE AHORA? DESAFÍOS ESPECÍFICOS EN SALUD, TRABAJO E INGRESOS, EDUCACIÓN Y DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Para enfrentar el año 2021 es de la mayor importancia identificar los desafíos específicos que deberán ser parte del debate y la acción pública nacional con miras a continuar gestionando el impacto de la pandemia en la vida de los chilenos y chilenas. En esta sección se llama la atención acerca de un conjunto relevante de ellos. Situaciones de hecho que nos desafiarán como sociedad y a las cuales, como ya se dijo, se les debe hacer frente con el conjunto de herramientas normativas que configuran el campo de los derechos humanos. En primer lugar describiremos los desafíos que se identifican al interior de cada uno de los ámbitos revisados a lo largo de este informe. En segundo lugar enunciaremos algunos desafíos de carácter transversal a todos ellos.

1. Desafíos en el ámbito de la salud y el impacto de la pandemia del COVID-19

La pandemia causada por el COVID-19 ha tenido un impacto profundo en la salud del país. Sus efectos no solo han sido directos (enfermedades, muertes) sino y por sobre todo, indirectos: la pandemia ha ocasionado efectos preocupantes en la salud física y psicológica de la población[7]. Los efectos de la pandemia nos plantean una serie de desafíos futuros que se deberán enfrentar en el marco de la reflexión en torno a la salud como derecho humano. Algunos de estos se refieren al propio devenir de la pandemia y otros, al impacto que ésta ha tenido en la situación general de salud de la ciudadanía.

Desafíos derivados del devenir próximo de la pandemia:

Convivir con la pandemia aún por un tiempo prolongado e indeterminado. La probabilidad de aumento de casos es alta y ante esto, los establecimientos de salud

7 Ver encuesta "Termómetro social en pandemia", junio de 2020. DESOC-U. de Chile- COES.

deben mantener su capacidad de atención y es clave que la atención primaria de salud (APS) pueda reforzar la trazabilidad. Si bien en la actualidad, en el país se ha reducido el índice general de contagios y fallecimientos, debemos comprender el comportamiento del virus desde una mirada regional, donde tanto hospitales y consultorios deben mantener las medidas sanitarias que han promovido el control del virus y la capacidad de atención oportuna.

La apertura de actividades y movilidad significan una tarea de igual o mayor esfuerzo por mantener el control de la pandemia. Países como Israel, España y Australia han demostrado la alta dificultad que existe en la implementación de una transición y han obtenido resultados negativos. En base a dichas experiencias, se deben mantener las adecuaciones críticas en los establecimientos de salud hasta poder encontrarnos en un escenario que disminuya los riesgos para la población y los equipos de salud, por lo que es necesario contar con evidencia más robusta de la que se ha obtenido hasta el momento y así enfrentar de manera exitosa la compleja transición en salud.

Prepararse para la llegada eventual de una vacuna. El desafío más importante después de la epidemia del COVID-19, será sin duda convivir con este virus en endemia alta, hasta que esté disponible una vacuna de calidad y de acceso universal. La carrera por la vacuna está en pleno desarrollo. Hay varias preguntas no resueltas (Florindo, 2020): no sabemos qué respuesta inmune dejará la vacuna (por cuánto tiempo protegerá; tampoco sabemos con claridad por cuánto tiempo el virus nos deja inmunidad). Desde el lado de la logística: importa la distribución equitativa de la vacuna, para lo cual los países menos desarrollados están haciendo esfuerzos colectivos para acceder a una cantidad adecuada de dosis. En el caso chileno contamos con el acuerdo COVAX (coordinada por Gavi Alliance y OMS), que busca contar con una producción suficiente de vacunas, y que sean distribuidas equitativamente entre los países, con independencia de su ingreso[8]. Pero no basta con que exista la vacuna: un potencial cuello de botella logístico está dado por los mecanismos de almacenamiento (algunos prototipos requieren una muy estricta cadena de frío para que la vacuna sirva), distribución y necesidades de insumos asociados al uso de la vacuna.

En relación a las futuras vacunas contra el COVID-19, que se encuentran en fase de investigación y requieren estricto cumplimiento de las fases de ensayos clínicos, es importante reflexionar sobre el potencial acceso a ellas. Se debe considerar la recomendación de la OMS de evitar los "nacionalismos vacunales"[9], mediante una respuesta colectiva a la pandemia y mediante el reconocimiento de que nadie estará a salvo hasta que todos estemos a salvo, destacando que solo mediante la cooperación y la solidaridad, se puede garantizar la mayor equidad posible en el acceso a las futuras vacunas contra el COVID-19.

Cualquiera sea la estrategia que se adopte en relación con una eventual vacuna, ésta debe cumplir con los estándares de derechos humanos como la igualdad de acceso y la cooperación internacional, para ir en ayuda de todos y todas de modo de reconocer el acceso a las vacunas como un derecho a garantizar a toda la población.

Pero saber que aún deberemos vivir sin la vacuna por un tiempo prolongado. Por esto es fundamental considerar cómo vivir sin la vacuna y con el COVID-19 presente. Esto no es menor, porque implica mantener las estrategias relativas a saneamiento medio ambiental, normas básicas de higiene como aquellas de testeo, trazabilidad y aislamiento individual. Seguiremos teniendo ciertos brotes epidémicos, que requerirán control rápido por parte de las autoridades sanitarias y por cierto del nivel local o en establecimientos (empresas, centros educativos e instituciones de salud entre otras). La reestructuración que esto implica es relevante, pues nos pone en un modo de relaciones sociales diferentes, que sin duda pone en riesgo derechos humanos esenciales. En este sentido, el derecho a la salud en equilibrio con otros derechos es crítico (Etienne et al, 2020) (Nay, 2020).

8 Más información en: https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained

9 Naciones Unidas. El acaparamiento nacional de vacunas contra el COVID-19 puede generar otra crisis de suministro [Internet]. Noticias ONU. 2020 [cited 2020 Oct 13]. Available from: https://news.un.org/es/story/2020/08/1479092

En ese marco, la conducta de los ciudadanos y ciudadanas es también relevante. En este sentido si bien es entendible que una situación como la pandemia que hemos vivido, puede tender a exacerbar un cierto "individualismo defensivo", es claro que la envergadura de los desafíos que el COVID-19 requiere más bien de la corresponsabilidad entre todas las personas. Teniendo eso en cuenta es preciso que las instituciones del Estado promuevan acciones de cuidado general que tengan en cuenta las prácticas reales de las personas y los recursos de que disponen de manera tal que éstas puedan efectivamente cumplir con las prácticas de cuidado que se solicitan.

Desafíos derivados del impacto de la pandemia

Al corto plazo se releva la importancia del acceso a prestaciones de salud que quedaron latentes, dar continuidad a tratamientos para otras condiciones de salud, resolver cirugías y procedimientos pendientes (Bastias et al, 2020). Esto implica readecuar la oferta de servicios como veremos más adelante y trabajar arduamente por la vinculación entre sectores, siendo dos críticos: salud-educación y salud-trabajo. Un campo interesante es el uso de mecanismos remotos para otorgar prestaciones (Ortega et al, 2020)**.** Ésto, que ya venía realizándose en el país, debe ser analizado con cuidado: determinando qué tipo de prestaciones pueden usarse, por cuál mecanismo a distancia, para qué tipo de problemas y con qué garantías de calidad en que la confidencialidad y seguridad son claves.

El área de salud mental tiene desafíos importantes para ser atendidos. Siendo previsible que la pandemia -por la situación de incertidumbre, miedo, cuarentenas y alteración general de la vida cotidiana-, tenga un impacto negativo en la salud mental de la población. Para hacer frente a esta situación se deberá en primer lugar generar los diagnósticos que permitan conocer con precisión este nivel de impacto y su distribución entre la población; a partir de esa información el sistema de salud deberá mostrar una especial preocupación por generar las condiciones que permitan una igualdad de acceso a la atención en salud mental para todas y todos los que lo necesiten. En este esfuerzo será vital tanto el financia-



miento como las estrategias desplegadas para involucrar a la población tanto a nivel personal individual como a nivel colectivo y comunitario. Como una manera de procesar lo que nos ha pasado este año, es que la propia pandemia debería ser objeto de análisis y de estrategias de intervención de salud mental.

Políticas de cuidado. Otro desafío importante en este sentido, es que la falta de existencia de políticas de cuidado -necesarias para el desarrollo de un país- impacta en la salud de las mujeres, quienes se han visto ejerciendo una doble o triple función, al estar a cargo del cuidado de las personas enfermas, personas mayores, personas con discapacidad y de niñas y niños al interior de los hogares. Por lo mismo es fundamental considerar a las mujeres en la gestión y respuesta a la crisis sanitaria, con el fin que no existan retrocesos en la autonomía económica y de salud de las mujeres.

Atender la dimensión alimentaria. Las medidas de confinamiento y las consecuencias económicas de la pandemia, han complejizado el entorno alimentario, disminuyendo la disponibilidad y el acceso a alimentos saludables, lo que sumado al sedentarismo, hace esperable un aumento de las ya muy altas cifras de prevalencia de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades vinculadas a la dieta como hipertensión y diabetes, las que además agravan la evolución de la enfermedad del COVID-19[10]. En este contexto, parece muy necesario instalar la discusión del derecho a la alimentación en Chile tanto por la oportunidad que nos presenta el proceso de discusión constitucional, como por la gran crisis sanitaria y económica que expone a nuestra población, en especial a aquellos más vulnerables, a una grave situación de inseguridad alimentaria. Este derecho debe comprender los componentes vinculados a la seguridad alimentaria -como la inocuidad, la calidad nutricional y la pertinencia cultural-, así como aquellos que tienen relación con la soberanía alimentaria y con los sistemas productivos y la sostenibilidad.

Otro aspecto clave en la gobernanza es la revisión del rol de rectoría del Ministerio de Salud de Chile. Se requiere una articulación más flexible y con mayor participación y transparencia. Junto a ello, y desde una perspectiva de financiamiento, la pandemia nos ha mostrado que es clave el aporte público para mantener lo que se denominan las funciones esenciales en salud pública (OPS, 2000).

El rol que le compete además a la articulación sectorial es crítico. En situaciones como son las crisis sanitarias, como hemos visto, no solo la salud impacta al sector salud sino a otros (expresión concreta de la indivisibilidad de los derechos humanos). Un caso emblemático es el apresto para la reapertura de establecimientos educativos y empresas, en que el resguardo a las medidas sanitarias es básico para evitar contagios, pero también es central la articulación con el sector salud para efectos de identificación de casos, su trazabilidad y contención, como también, con relación a los efectos esperables en salud mental dada la pandemia.

Además, y entendiendo que la pandemia continuará, al menos en el corto plazo, es importante que:

- Se efectúen acciones que aseguren el acceso igualitario a la atención por el COVID-19.

- Se procure el acceso y la continuidad de acciones de salud general, incluida la rehabilitación, durante el período de pandemia y posterior.

- Se cuide al personal de salud. Se les debe continuar proporcionando todos los elementos de protección personal necesarios para su cuidado, con especial atención a los efectos de salud mental que podrían surgir tras realizar el cuidado de otras personas durante este tiempo.

Más profundamente, se debe comprender que la salud es un derecho humano, fundamental; habilitante para el ejercicio de los demás derechos; y central para el

10 Obesity and COVID-19: Policy Statement. World Obesity 2020. Descargable en: https://www.worldobesity.org/news/obesity-and-covid-19-policy-statement
COVID-19 and Noncommunicable Diseases. NCD Alliance 2020. Descargable en: https://ncdalliance.org/sites/default/files/resource_files/COVID-19%20and%20NCDs-%20Frequently%20Asked%20Questions_June2020_2.pdf.

desarrollo económico y la estabilidad democrática. Esto implica un cambio de paradigma en que la salud -en su vertiente de bienestar y capacidad-, se entienda como parte de una estrategia global del Estado para fortalecer o promover el desarrollo humano en plenitud. Esto debería plasmarse en el análisis crítico de toda política relevante para el país, no solo de los sectores tradicionalmente atribuibles a la política social en Chile, sino también de aquellas políticas estructurales.

2. Desafíos en el ámbito del trabajo y los ingresos en relación con la pandemia del COVID-19

Los desafíos futuros para el empleo y los ingresos en el contexto de pandemia representan una oportunidad para discutir qué estándar se espera alcanzar en materia de derechos humanos en estos ámbitos. En esa dirección, la OIT plantea la necesidad de mantener "el respeto de las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, las modalidades de trabajo, la protección de categorías específicas de trabajadores, la no discriminación, la seguridad social o la protección del empleo", porque "es una garantía de que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden mantener unas condiciones de trabajo decente mientras se ajustan a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia del COVID-19" (OIT, 2020).

También es pertinente recoger desde la "*Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia*", aquella que indica que en contextos como éste es necesario asegurar el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo (OIT, 2017). Esto debe predisponer a los Estados a adoptar un planteamiento estratégico de respuesta a la crisis, de carácter gradual y multidimensional, que ponga en práctica estrategias coherentes y globales para posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

En ese marco, se identifican desafíos de alcance diferenciado, de corto y mediano plazo, siempre apuntando



María Isabel Calfull
Carabinera mapuche, Temuco

CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

al bienestar de toda la población, especialmente de los grupos que experimentan múltiples formas de exclusión y sufren más extremamente los impactos de la crisis. Por ello, la protección social y el bienestar deben ser vistos con una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias, es decir, teniendo en cuenta las necesidades, carencias y discriminaciones de grupos específicos.

Desafíos a asumir en el corto plazo, entendido como el tiempo en el que, habiendo salido de la parte más crítica de la emergencia sanitaria, aún están presentes sus efectos directos. En este período, el principal desafío refiere a la protección y cuidado inmediato de la población ante la precarización laboral y de ingresos que genera la pandemia. De esta premisa, se desprenden cinco desafíos específicos que deben abordarse:

a) Generar condiciones para que los hogares cuenten con ingresos y consumo suficiente asegurado, para asegurar el acceso a los bienes fundamentales garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos, de modo de contrarrestar la pérdida del empleo.

b) Resguardar que la pandemia no genere un incremento del trabajo infantil, desplegando herramientas de diagnóstico y fiscalización que permitan alertar a tiempo de situaciones que deben corregirse.

c) Desplegar políticas para que los grupos tradicionalmente postergados, especialmente las mujeres, cuenten con mayor capacidad competitiva para participar del mundo del trabajo disponiendo de mayores oportunidades formalizadas y de mayor formación.

d) Generar normas imperativas para la protección de la seguridad e higiene de los trabajadores y trabajadoras y destinar recursos humanos y materiales para velar por su cumplimiento.

e) Que las empresas dispongan de capacidades activas para producir y mantener puestos de trabajo.

f) Establecer mecanismos de diálogo social para que los diversos actores de la sociedad puedan parti-



cipar de una discusión **pública incidente** sobre los cuatro desafíos previos: de modo de trascender la emergencia y caminar hacia el mediano y largo plazo con legitimidad social.

Desafío de mediano plazo; pensando en el período que comienza luego de finalizados los efectos directos de la pandemia y se prolonga hasta la recuperación del empleo al nivel pre pandemia. En este tiempo, el desafío principal debe ser la recuperación de los puestos de trabajo, con énfasis en la formalización de los mismos, aprovechando el contexto de crisis para avanzar en una lógica de derechos que ponga a las personas en el centro y que permita hacer del trabajo la base de un sistema de protección ante futuros eventos similares a la pandemia del COVID-19.

a) Recuperar o incluso incrementar la disponibilidad de puestos de trabajo a un nivel igual o superior al momento previo a la crisis y con igual o mejores condiciones. El desafío pasa por eliminar la profundización de las brechas durante la crisis y, en lo posible, mejorar las condiciones de base, sobre todo en lo relativo a la formalización de los puestos de trabajo que se creen. Esto es vital, con miras a poder reconstruir una red de protección eficaz ante futuros eventos similares a la pandemia del COVID-19.

b) Integrar en el mundo del trabajo formal y con mayor equidad a los grupos tradicionalmente postergados, especialmente a mujeres y migrantes.

c) Avanzar hacia la integración y consolidación del conjunto de medidas de emergencia tomadas, en un sistema de protección social que sea coherente, robusto, estable en el tiempo y que responda a la concepción de la seguridad social como un derecho humano[11] de manera que contribuya eficazmente a garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos.

d) Consolidar espacios de diálogo social incidentes entre los actores del mundo del trabajo, con especial preocupación por potenciar el rol de los trabajadores y trabajadoras en ellos, con miras a hacer de la participación social una herramienta permanente de la construcción de decisiones públicas en materias laborales.

3. Desafíos futuros en el ámbito de la Educación en relación con la pandemia del COVID-19

Durante el año 2020, el modo de enseñar y de aprender se ha visto fuertemente tensionado en todos los niveles del sistema de enseñanza. Estudiantes, profesores y familias han debido adaptarse de la mejor manera posible a las diversas y complejas situaciones vividas. Como se mostró en este Informe Anual, la capacidad de adaptación ha sido diferente según los recursos que se ha tenido a la mano; no pocos han visto comprometido negativamente su derecho a la educación. Pensando en los desafíos futuros que la pandemia implicará para el ámbito de la educación, es claro que estas tensiones persistirán en el futuro inmediato, sobre todo teniendo en cuenta que la pandemia seguirá presente con una evolución que no es posible aún determinar. En ese contexto, durante el año 2021 se deberá continuar compatibilizando formas de enseñanza presenciales con las no presenciales. Esta educación "híbrida" (combinación de presencial y no presencial) descansará en el aprendizaje y logros de los procesos de este difícil año 2020, como también en la evaluación de sus problemas. Sin embargo, no es descartable que los desafíos que siguen pueden ser aún más complejos que los de la fase que está lentamente terminando este año. Entre los más prioritarios se encuentran los siguientes:

Debatir con todos los actores del sistema educativo (incluidos los estudiantes) la manera de restaurar las formas de educación presenciales

Uno de los efectos más reconocidos de la enseñanza no presencial ha sido el quiebre en las experiencias sociales y emocionales usualmente vividas en los entornos

11 Ver "Seguridad social como un derecho humano" En: https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/; o ver ONU, 2018 "Artículo 22: derecho a la Seguridad Social" https://news.un.org/es/story/2018/12/1447441.

de los jardines infantiles, escuelas, liceos y colegios de niños, niñas y jóvenes. Como se señaló en secciones anteriores, esto lo sienten muy de cerca los docentes, debido a la dificultad de compensar aquello que solo se logra en el encuentro físico entre las personas. Por otra parte, el impacto en el avance de aprendizaje importante como es la lectoescritura en los más pequeños, o la alfabetización científica necesaria para la vida diaria y para entender el mundo en que vivimos (poniendo solo dos ejemplos), es mucho más grande en los estudiantes que provienen de hogares pobres y de menor capital cultural. Por estas y muchas otras razones de tipo emocional, social o intelectual que afectan a los participantes de los procesos educativos, como también por razones que derivan de la mayor o menor capacidad de los padres u otros de asistir en los procesos de aprendizaje por un tiempo prolongado, es necesario preparar el proceso de retorno a las clases presenciales.

Corresponde al Ministerio de Educación decidir los hitos principales del proceso y elaborar un plan nacional que reconozca la diversidad de situaciones. Para el éxito y la aceptabilidad de un plan de esa naturaleza se requiere de una discusión con todos los actores relevantes del sistema educativo (incluidos los propios estudiantes de acuerdo al derecho que les asiste de expresar su opinión en los temas que les afectan)[12]. Esas instancias de diálogo servirán para identificar las situaciones especiales que deban tenerse en cuenta y las necesidades de recursos que deban allegarse para implementar los planes que se determinen. Ello redundará en la legitimidad social y mayor confianza en las medidas que se implementen. Por cierto lo dicho acá aplica también para la Educación Superior.

Recuperar las pérdidas de aprendizaje, con atención a las condiciones socio-emocionales

Cada comunidad escolar necesita continuar evaluando en sus estudiantes los avances y las pérdidas en lo que se refiere a conocimientos y habilidades clave para su progresión educacional. Por ejemplo, en los niños y niñas que no lo hayan logrado será importante el avance en sus habilidades de lectoescritura y habilidades numéricas. En otras áreas de aprendizaje, debe evaluarse cuáles son las debilidades de los y las estudiantes en cono-

12 Ver Convención de los Derechos del Niño en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15824

El modo de enseñar y de aprender se ha visto fuertemente tensionado en todos los niveles del sistema de enseñanza. Estudiantes, profesores y familias han debido adaptarse de la mejor manera posible a las diversas y complejas situaciones vividas

cimientos y habilidades considerados como importantes y buscar formas de recuperar lo perdido. La experiencia práctica perdida de los estudiantes del nivel técnico profesional debe empezar a recuperarse con procedimientos de actividad presencial cuidadosamente monitoreados, como ya han empezado a hacerlo algunos establecimientos educacionales. Al mismo tiempo, en este proceso debe protegerse la condición socio-emocional de los y las estudiantes frente a posibles experiencias de fracaso o percepción de incapacidad. Este cuidado puede ser esencial para evitar la deserción principalmente en los grupos sociales más desaventajados.

Monitorear las situaciones de deserción y traer de vuelta a quienes se hayan alejado

El problema de la deserción escolar ya era grave antes de la pandemia, como se indicó el capítulo cuatro de este informe. Pero, desde el cierre de los establecimientos educacionales los docentes han advertido que un grupo de estudiantes en sus clases ya no participa de ellas, en ninguna de sus formas. Por tanto, desde ya y cuando comience el trabajo escolar presencial será necesario traer de vuelta a quienes dejaron de participar. El Ministerio de Educación ha elaborado una serie de recomendaciones y proporcionado herramientas para la detección de la deserción por parte de los establecimientos educacionales, enfatizando el rol en esto de las comunidades escolares incluyendo apoderados y docentes (Ministerio de Educación, septiembre 2020)

Mejorar la conectividad y los recursos para la educación a distancia, apoyando a las familias en los contextos de enseñanza híbrida.

Entendiendo, que la enseñanza híbrida -(que combina instancias de actividad presencial y no presencial) u online en algunos establecimientos educacionales y que se extenderá durante gran parte del año 2021-, requiere de mejores condiciones de comunicación, es importante que las mejoras avancen con mayor rapidez de lo programado. La situación de enseñanza híbrida requirirá de adaptaciones de docentes y de estudiantes como también de sus familias. Dependiendo de la condición familiar, habrá hogares donde padres y también madres o adultos responsables deberán salir a trabajar. Por tanto, les será difícil para ellos colaborar en los procesos de aprendizaje a distancia que podrían tener lugar algunos días a la semana. Es un principio de justicia social tratar de asegurar el que los/las estudiantes tengan oportunidades adecuadas de aprender en forma sincrónica/asincrónica tanto en las aulas escolares como en los hogares.

Finalmente es posible identificar un desafío de largo plazo de vital importancia:

Reafirmar a la educación como derecho humano y expandir la definición de este derecho

Las organizaciones internacionales han declarado explícitamente en sus recomendaciones, que la pandemia ha develado más allá de lo conocido hasta el momento, la inequidad en oportunidades educativas y de aprendizaje a las que acceden los distintos grupos sociales y el efecto de las condiciones económicas de estos grupos. Ello ha resultado en los países más pobres, en un quiebre del derecho de sus habitantes a la educación de los niños y jóvenes. A su vez, el concepto de educación como aprendizaje a través de la vida mediante acceso a la información y conocimientos, ha llevado a la UNESCO no solo a reafirmar el derecho a la educación sino que a ampliar su significado (UNESCO, 2020). Atender a este derecho significa definir objetivos inmediatos y de más largo plazo, a la luz de las pérdidas en los procesos educacionales recientes y la necesidad de recuperación.

4. Desafíos del ámbito de los Derechos Civiles y políticos y la pandemia del COVID-19

En términos del ejercicio del derecho a la participación política de las y los ciudadanos y ciudadanas, uno de los principales desafíos que se advierte hacia el próximo año consiste en el nutrido calendario electoral que está previsto deba ejecutarse en el país. En total desde noviembre de 2020 a diciembre de 2021, Chile vivirá varios procesos eleccionarios de diverso tipo con sus respectivos períodos de campaña (primarias y elecciones de concejales, alcaldes, consejeros regionales, gobernado-

res regionales, convencionales constituyentes, diputados, senadores y presidente). Ante este escenario, cabe preguntarse cómo afectará el devenir de la pandemia al ejercicio del derecho a participar y sufragar en estos comicios.

Cabe consignar que la crisis sanitaria de 2020 no fue obstáculo para que se llevaran adelante los procesos electorales programados para el presente año en Chile, los que se han implementado, garantizando en general el sufragio universal y el voto seguro pero con importantes temas no resueltos tales como la existencia de mecanismos y protocolos que permitieran sufragar a personas contagiadas con el COVID-19 o a personas privadas de libertad. Cabe recordar que estas materias refieren a derechos que no pueden suspenderse sino regularse proporcionalmente.

En consecuencia, en el año que comienza será preciso enfrentar el desafío de garantizar el derecho a voto de todas las personas habilitadas para ello, adoptando medidas que permitan incluso a las personas contagiadas por el COVID-19 ejercer el derecho a sufragio en forma segura, cosa que, como ya se mencionó, no ocurrió este año.

Junto a lo anterior es previsible que el año próximo sea también intensivo en cuanto a eventos de manifestaciones sociales. En ese marco, también será de la mayor relevancia asumir el desafío de generar las mejores condiciones, para que el ejercicio del derecho a manifestación no se vea afectado por la pandemia.

De igual manera -tomando en cuenta el proceso constituyente que está en desarrollo en el país, el cual generará el despliegue de una cantidad importante de instancias de diálogo ciudadano-, será importante proteger el derecho a reunión en las condiciones especiales que impone la pandemia. Para ello será de utilidad observar y analizar cuáles son las mejores prácticas de derecho comparado, para lograr condiciones deseables para el ejercicio de este derecho a reunión, en concordancia con la protección del derecho a la salud.

Desafíos transversales

El aprendizaje que nos ha dejado el año 2020, trasciende los aspectos meramente sectoriales. Esto, pues ha quedado claro de manera dolorosamente nítida el hecho de la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos. La vida cotidiana tanto de las personas y sus familias como de la sociedad en general se ha visto afectada simultáneamente en los diversos planos en los que ella se despliega. De ahí la necesidad de enunciar también un conjunto de desafíos que no logran encasillarse en un ámbito particular, sino que aluden a cuestiones que los integran y que por lo tanto demandan acciones públicas que tengan también esa mirada transversal y comprehensiva.

Algunos de los desafíos transversales a los que el futuro inmediato nos enfrentará, con miras a la gestión de la pandemia del COVID-19, son los siguientes:

- Enfrentar la carencia de información estadística acerca del impacto de la pandemia, desplegando los diagnósticos necesarios para conocer de manera completa, sistemática y profunda el efecto de la pandemia en los diferentes grupos sociales y poder monitorear y evaluar con sólidas bases empíricas, el impacto de las medidas tomadas.

- Junto a lo anterior, será vital desarrollar y fiscalizar la aplicación de protocolos que permitan proteger en todo momento el derecho a la privacidad que le asiste a cada persona, según el más alto estándar ético y de acuerdo a las condiciones técnicas hoy disponibles.

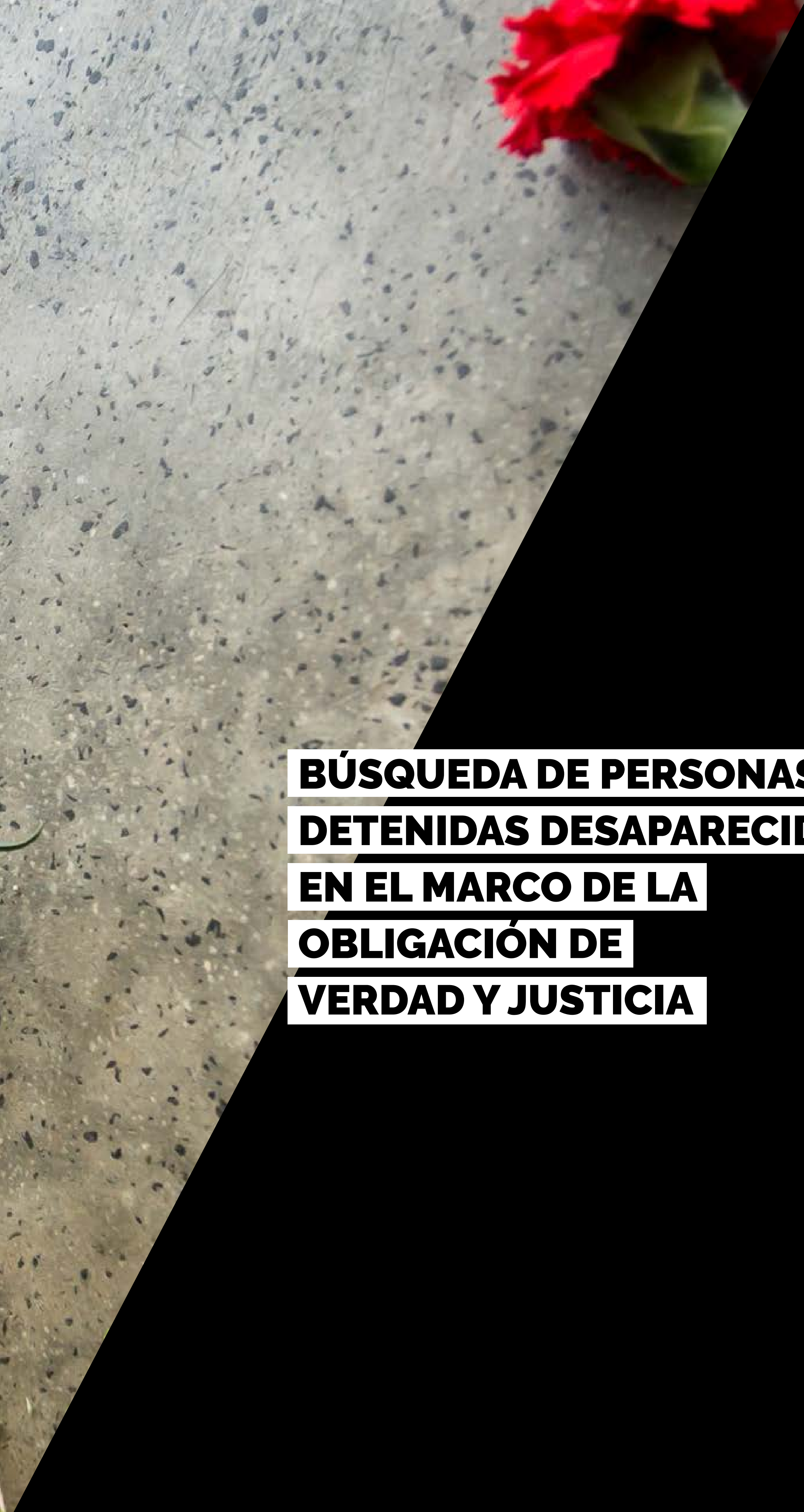
- Promover la participación de los diversos actores sociales (tanto públicos como privados y de la sociedad civil y el mundo intelectual) y de la ciudadanía en general (tanto adultos como niños, niñas y adolescentes), en la discusión acerca de los desafíos que la pandemia ha levantado para Chile y acerca de la mejor manera de abordarlos de manera integral.

- Generar condiciones para hacer un procesamiento reflexivo acerca de lo que la pandemia del COVID-19 ha significado para la sociedad chilena en términos culturales; es decir, en cuanto al impacto que ha tenido en nuestros modos de convivencia y en nuestra autoimagen como sociedad. En este sentido será muy relevante constituir un ejercicio de memoria colectiva acerca de lo vivido, de modo tal que los aprendizajes levantados este año perduren como elementos valiosos para las nuevas generaciones.

Un ejercicio de memoria y reflexión como el propuesto, además de permitir procesar el dolor y orientarse al futuro, sería además una gran oportunidad para realizar un reconocimiento a todas y todos los que han dado ejemplos de sacrificio personal y compromiso colectivo en la protección de la vida del conjunto de la ciudadanía. Profesionales de la salud, de la educación, trabajadores y trabajadoras de actividades esenciales que no pararon; organizaciones sociales y comunitarias que se desplegaron en la provisión de alimentos y de cuidados a sus vecinos, entre otros. Todos ellos deberían ser reconocidos públicamente. Además de un acto de justicia en sí mismo, este reconocimiento permitiría señalar que la promoción, protección y defensa de los derechos humanos se realiza en todos los campos de la vida y que todos y todas desde diversas posiciones pueden jugar ese rol si las circunstancias lo exigen.

PARTE II


GONZALEZ ANGULO
GONZALEZ BUSTAMANTE
NZALEZ DE LA TORRE
DEL C. GUTIERREZ GOMEZ
RDO HUENUMAN HUENUMAN
ALMONACID
SPORMAN



BÚSQUEDA DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS EN EL MARCO DE LA OBLIGACIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA

BÚSQUEDA DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS EN EL MARCO DE LA OBLIGACIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda la búsqueda de personas detenidas desaparecidas en Chile y analiza el cumplimiento de los compromisos del Estado en relación a esta búsqueda.

La búsqueda de personas detenidas desaparecidas constituye un imperativo que se liga a principios, derechos y deberes reconocidos en diversos instrumentos internacionales. El derecho a conocer la verdad forma parte medular de este reconocimiento.

Dicho acervo normativo debe impulsar al Estado a la elaboración e implementación de programas y acciones públicas eficaces, que permitan establecer quiénes son las personas detenidas desaparecidas, cómo y cuándo se produjo su desaparición y dónde están hoy.

En este sentido, examinar la situación a nivel institucional sobre la búsqueda de detenidos desaparecidos, consiste precisamente en reafirmar que la deuda en materia de desapariciones forzadas continúa pendiente.

Para llevar a cabo tal labor, el presente capítulo se organiza en 6 secciones:

En la primera sección se presentan los antecedentes que relevan la importancia de la búsqueda de detenidos desaparecidos en Chile y se consignan las preocupaciones manifestadas por el Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (Comité CED), en relación a la búsqueda de los detenidos desaparecidos en Chile.

En la segunda sección, se identifican los estándares internacionales de derechos humanos referidos a la búsqueda de personas detenidas desaparecidas, se revisan las obligaciones internacionales en la materia y el abordaje en la normativa nacional sobre las desapariciones forzadas, y se analizan la situación jurídica de los presuntos responsables y los proyectos de ley que fortalecerían los procesos de búsqueda.

En la tercera sección, se realiza un levantamiento de información sobre los temas de mayor relevancia en materia de búsqueda de personas detenidas desaparecidas en el país, mediante entrevistas y revisión de documentación oficial emanada de los organismos estatales analizados. Se profundiza específicamente sobre la cifra de detenidos desaparecidos en Chile, el hallazgo de los cuerpos, las inhumaciones y exhumaciones, los procesos judiciales sobre los responsables y sobre la identificación de las personas detenidas desaparecidas, y la posible pérdida y destrucción de archivos.

En la cuarta sección, se aborda el "Plan Nacional de Derechos Humanos", cuyo proyecto fue creado en el año 2017 y del cual la Contraloría General de la República tomó razón en diciembre de 2019. Este plan contempla un apartado referido a la búsqueda de personas detenidas desaparecidas. Se identificarán y hará comparación de algunas de las medidas que contenía la propuesta inicial, con los lineamientos definitivos que fueron aprobados en dicho Plan, evaluando en qué medida las modificaciones realizadas han afectado las acciones dirigidas a la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas.

En la quinta sección se plantean las conclusiones referidas a la búsqueda de personas detenidas desaparecidas en el país, emanadas del análisis del capítulo y las perspectivas futuras que se abren, con el objeto de fortalecer la institucionalidad en la materia.

Finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones nacidas de este trabajo, reafirmando aquellas ya compartidas en otras instancias por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, haciendo hincapié en su rol de promotor y protector de los derechos humanos de todas las personas que habitan en Chile.

ANTECEDENTES

En Chile, en el período entre 1973 y 1990, la desaparición forzada de personas fue una de las prácticas que formó parte de las violaciones generalizadas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos humanos en el país.

La Organización de Estados Americanos, en 1983 calificó la desaparición forzada como una "afrenta a la conciencia del hemisferio y crimen de lesa humanidad" (OEA, 1983).

La desaparición forzada correspondió a una práctica en muchos países de la región, y cuyas consecuencias y heridas hasta el día de hoy no son sanadas, no solo ante las familias de quienes aún buscan a sus seres queridos, sino para la sociedad en su conjunto. El daño causado a las familias de las víctimas y a la sociedad ha sido definido como un trauma psicosocial e intersubjetivo. Es decir, una muerte que no termina nunca de producirse y que tiene un origen social con consecuencias colectivas e individuales que involucran la vida cotidiana, pero también a las instituciones. Asimismo, esto implica una necesidad de reconocimiento en el plano intersubjetivo, de valoración social de la situación que se caracteriza por una capacidad de herir permanentemente (Faúndez, 2018; CNVR, 1991).

Ante tal escenario, y una vez abierta la transición a la democracia en Chile, una de las áreas de preocupación para el Estado fue el establecer políticas que respondieran a la necesidad de buscar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la dictadura, y en particular de las personas detenidas desaparecidas. En consecuencia, saber qué pasó, dónde estaban las personas desaparecidas, cómo desaparecieron y quiénes fueron los agentes estatales responsables, constituyeron cuestiones integrantes de las agendas de los gobiernos democráticos que asumieron con posterioridad a la dictadura, y se concretaron en políticas o programas para el conocimiento de la verdad y la reparación a víctimas y familiares [1].

Es así, que las diferentes instancias calificadoras que implementó el Estado de Chile a partir de 1990, registraron, de acuerdo a la Subsecretaría de Derechos Humanos, un total de 1.100 personas detenidas desaparecidas durante la época de la dictadura[2], de las cuales 303 personas han sido identificadas, según información del Servicio Médico Legal (SML) proporcionada al Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (Comité CED, por sus siglas en inglés). Sin embargo, existen diferencias entre las cifras oficiales que entrega el Estado respecto del número total de personas desaparecidas en dicho período (1.100),[3] y el número que afirman las organizaciones de familiares de las víctimas (1.193)[4].

En 2019, Chile fue examinado por el Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (Comité CED)[5], dicho órgano mostró su preocupación en materia de búsqueda de personas detenidas desaparecidas indicando que aún existen 355 víctimas sin procesos judiciales y recomendó al Estado chileno intensificar sus esfuerzos en las investigaciones de desapariciones forzadas ocurridas en dictadura, a que toda persona considerada víctima (familiares incluidos) pudiera ejercer su derecho a la verdad sobre la evolución y resultado de las investigaciones. Asimismo, instó a adoptar medidas legislativas a

1 Informe del Estado de Chile al Comité CED, presentado para efectos del examen desarrollado entre el 8 y 18 de abril de 2019.

2 Ibíd.

3 Para el reporte de esta información se utilizaron los informes oficiales de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), las Comisiones Valech I y II, y el Informe del Estado chileno presentado al Comité contra la Desaparición Forzada el año 2017.

4 La organización Londres 38 Espacio de Memorias, de carácter no gubernamental, indica que el total de personas desaparecidas correspondería a 1.193. Información reportada vía electrónica el 9 de julio de 2019. Según consigna dicha comunicación, la cifra se basa en el Informe de la CNVR de febrero de 1991, la nómina oficial de la Vicaría de la Solidaridad de noviembre de 1993 y el listado oficial de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) de septiembre de 1995.

5 El examen se llevó a cabo en abril de 2019. Además del informe del Estado, presentaron sus informes paralelos la AFDD, la Fundación Casa Memoria José Domingo Cañas, Londres 38 Espacio de Memorias, una articulación de organizaciones de derechos humanos, así como los abogados Francisco Ugás y Francisco Jara. El INDH también participó de dicha reunión y elaboró su propio informe.

fin de impedir que responsables de desapariciones forzadas se eximan de acciones judiciales o de sanciones penales apropiadas, e indicó la necesidad de contar con recursos económicos, técnicos y de personal adecuado, que permitan llevar adelante labores de manera pronta y eficaz (Comité CED, 2019).

En este sentido, el INDH en su Informe Anual 2017, señaló que "la justicia transicional también implica […] la búsqueda de las personas desaparecidas y la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones, entre otros" (p. 214). Y agregó que "es una tarea pendiente, no solo reunir más antecedentes respecto de las víctimas sobrevivientes, sino también utilizar la valiosa información de sus relatos para aclarar lo ocurrido con las víctimas que permanecen desaparecidas o aclarar el contexto y responsabilidades de diversos homicidios" (p. 214).

Resulta fundamental entonces, en el caso de las personas detenidas desaparecidas, continuar la búsqueda, recuperar e identificar sus restos y, por supuesto, sancionar a los autores responsables de su desaparición; obligaciones que se mantienen pendientes. Para que se cumplan las garantías de no repetición, se requiere una intervención activa y esfuerzos permanentes por parte del Estado –a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y, en especial, el Judicial– en el contexto de la justicia transicional.

El Estado de Chile aún mantiene una deuda en materia de búsqueda de personas detenidas desaparecidas. Ésta no se agota hasta que se establezca el destino de todas las personas víctimas de este delito de lesa humanidad. La búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada es un derecho de las víctimas y una obligación del Estado[6], cuya investigación y búsqueda deben ser eficientes y diligentes y que exige, correlativamente, el deber de los Estados de investigar y sancionar a los responsables[7].

En consideración a lo ya señalado, se analizará la situación en que se encuentra la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el país, con todo lo que ello significa en materia de verdad, justicia y reparación, considerando las obligaciones del Estado y la experiencia internacional en la materia.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LEGISLACIÓN NACIONAL EN TORNO A LA BÚSQUEDA DE PERSONAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA

Los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos han conceptualizado las desapariciones forzadas proporcionando marcos jurídicos en torno a este delito. De acuerdo a la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada de Personas[8], junto a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas[9], los elementos de desaparición forzada son a) el sujeto activo del delito, definido como personas o grupos de personas que actúen con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado; b) el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad; y c) la negativa de reconocer la detención y revelar la suerte o el paradero de la persona detenida.

En materia de búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada, la CED, consagró por primera vez, de manera autónoma, el derecho de las víctimas a saber la verdad sobre las circunstancias donde ocurrió la desaparición, los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida (art. 24 CED). Y se exige, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, la exhumación, identificación y restitución de sus restos (art. 5 CED).

6 Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras Sentencia de 7 de junio de 2003. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N°99, párr. 187.

7 Corte IDH. Caso Goiburú y otros, párr.84

8 Promulgada por el Estado de Chile el 10 diciembre 2010, publicada en el Diario Oficial el 16 abril 2011.

9 Promulgada por el Estado de Chile el 27 enero de 2010 y publicada en el Diario Oficial el 24 de febrero de 2010.

En 2019, el Comité CED –en un esfuerzo por consolidar las buenas prácticas relativas a la búsqueda efectiva de personas desaparecidas derivadas de la obligación de los Estados de buscarlas–, aprobó un nuevo instrumento denominado Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, con el fin de identificar mecanismos, procedimientos y métodos para la implementación del deber jurídico de buscar a las personas desaparecidas (Naciones Unidas, 2019). Entre los criterios más importantes que establecen estos principios, destacan:

- La búsqueda debe regirse por una política pública integral. Dicha política debe integrar la prevención de desapariciones forzadas, el esclarecimiento de las ya ocurridas, el justo castigo de los perpetradores y la adopción de medidas de protección de las víctimas. Además, la política pública debe buscar, localizar, identificar y restituir los restos, de todas las personas sometidas a desaparición, tomando en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales. Esta política debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestarias adecuadas (principio 3);

- La búsqueda debe iniciarse sin dilación. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben iniciar y emprender de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aún cuando no se haya presentado ninguna denuncia o solicitud formal (principio 6);

- La búsqueda es una obligación permanente. La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida (principio 7);

- La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal. La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas (principio 13).

En 2019, y en virtud del mandato del Comité CED, de efectuar revisiones a los Estados referente al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la CED, Chile fue examinado. En las Observaciones Finales elaboradas por el Comité, se realizó un especial llamado al Estado para que intensifique sus esfuerzos de búsqueda respecto de las personas detenidas desaparecidas en dictadura, cuyo destino aún no haya sido establecido y, en caso de que se esclarezca su fallecimiento, garantizar su identificación y la restitución de sus restos en condiciones dignas. Asimismo, el Comité emplazó al Estado a que, a través de sus organismos, establezca una coordinación que permita mejorar la información de las investigaciones para encontrar a las víctimas, asegurando que se cuente con los recursos humanos, técnicos y económicos para ello (Comité CED, 2019, págs. 26-28).

A nivel interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha pronunciado profusamente en materia de desapariciones forzadas. Sobre el deber de búsqueda y la obligación de ubicar a las víctimas de desaparición forzada, la Corte IDH ha indicado que los familiares tienen el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de su ser querido, y ha establecido que ello representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance[10]. Indica también, que la entrega de los restos mortales constituye un acto de reparación en sí mismo porque conduce a dignificar a las víctimas, hacer honor al valor de su memoria y permitir a los familiares dar una adecuada sepultura a sus seres queridos[11].

En tanto, respecto a las labores referidas a la investigación, la Corte IDH ha señalado que solo en los casos en que se hayan esclarecido todas las circunstancias, incluyendo el paradero de la víctima o sus restos mortales, el Estado habrá proporcionado a las víctimas un recurso efectivo y habrá cumplido con su obligación general de investigar y sancionar, permitiendo a los familiares de las víctimas conocer la verdad[12].

10 Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras Sentencia de 7 de junio de 2003. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N°99, párr. 187.

11 Ibíd.

12 Corte IDH, Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia Sentencia de 27 de

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha referido a las obligaciones que competen a los Estados en materia de desaparición forzada y ha indicado que los Estados tienen la obligación de 1) adoptar todas las medidas necesarias para investigar y, en su caso, sancionar a los responsables; 2) reparar de manera justa y adecuada a los familiares de la víctima; y 3) establecer la verdad de lo sucedido, localizar el paradero de las víctimas e informar a los familiares sobre el mismo[13].

Sobre el último punto mencionado, cabe precisar que el derecho a la verdad forma parte integrante en la búsqueda de justicia y reparación, en tanto derecho correlativo al deber de investigar y juzgar a quienes resulten responsables de graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, el derecho a la verdad ha sido desarrollado por los organismos internacionales a fin de determinar su alcance y las obligaciones que surgen de dicho concepto. La CED establece un reconocimiento expreso del derecho a la verdad, al mandatar que "cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto" (art. 24.2). En tanto, la OEA, al referirse al derecho a la verdad, ha reconocido la necesidad de respetar y garantizar el derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron[14].

Por su parte, la Corte IDH ha comprendido que la satisfacción de la dimensión colectiva del derecho a la verdad exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que, de diversas formas, participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades, interpelándose de manera directa en este sentido al Poder Judicial[15]. La Corte IDH ha advertido que la privación continua de verdad por parte de los Estados constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante para los familiares cercanos[16].

A nivel nacional, el INDH promueve, de acuerdo con su mandato[17], que el ordenamiento jurídico nacional adquiera coherencia interna respecto de las normas del derecho internacional que el Estado ha ratificado.

En Chile, la desaparición forzada se encuentra tipificada en el artículo 6° de la Ley 20.357 sobre crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra.[18] Dicha disposición no abarca los crímenes cometidos antes de su entrada en vigencia[19].

Conforme a lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la Ley 20.357 las penas asociadas a la figura de desaparición forzada de personas como delito de lesa humanidad, son: i.

febrero de 2002. Reparaciones y Costas. Serie C N°92, párr. 109.

13 CIDH. Derecho a la Verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, del 13 de agosto de 2014, párr. 60.

14 Asamblea General de la OEA. Resolución "El derecho a la verdad", AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06).

15 Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones. Serie C N°221, párr. 60.

16 Corte IDH, Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia Sentencia de 27 de febrero de 2002. Reparaciones y Costas. Serie C N°92, párr. 115 y 116.

17 Art. 3, 4.- Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva.

18 Artículo 6º.- Con la misma pena será castigado el que, concurriendo las circunstancias descritas en el artículo 1º y con la intención de sustraer a una persona durante largo tiempo a la protección de la ley, la prive de cualquier modo de su libertad física, sin atender a la demanda de información sobre su suerte o paradero, negándola o proporcionando una información falsa.

19 De acuerdo al artículo 44, los hechos cometidos con anterioridad a su promulgación, continuarán rigiéndose por la normativa vigente a ese momento. Las disposiciones son aplicables a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior a su entrada en vigencia, el 18 de julio de 2009.



presidio mayor en cualquiera de sus grados (que van de 5 años y un día a 20 años de privación de libertad) y ii. en casos de figura calificada, la pena es presidio mayor en sus grados medio a máximo (que va de 10 años y un día a 20 años). Además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 20.357 se establece una agravante genérica que eleva las penas en casos de extensión considerable del número de víctimas y se instituye una agravante genérica de discriminación para los delitos de lesa humanidad[20].

La desaparición forzada no se encuentra tipificada de manera autónoma como crimen o delito común en el ordenamiento jurídico chileno. En diciembre de 2014 empezó el trámite de un proyecto de ley para modificar el Código Penal, tipificando el delito de desaparición forzada de personas. No obstante, el trámite de este proyecto no registra avances significativos. Actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado[21].

Lo anterior provoca que jurisprudencialmente se resuelva castigar y sancionar las conductas constitutivas de desaparición forzada de personas mediante figuras típicas alternativas como el secuestro y/o sustracción de menores[22]. Para llegar a esa conclusión, los tribunales de justicia han estimado que la desaparición forzada de personas es un delito respecto del cual el Estado de Chile tiene obligaciones internacionales especiales de persecución y sanción y que, por tanto, los casos de privación de libertad cometidos por agentes estatales o con aquiescencia de éstos, acompañada por la "falta de información" o "negativa a reconocer" la privación de libertad u "ocultamiento de la suerte o el paradero", de una forma idónea para "sustraer a la persona de la protección legal", pueden ser sancionadas penalmente bajo el título incriminatorio de secuestro (simple o calificado) del artículo 141 del Código Penal o de sustracción de menores del artículo 142 del Código Penal, por ser los injustos penales con mayor pertinencia penal.

Asimismo, la Ley 20.357 no se pronuncia respecto de la prescripción del delito de desaparición forzada. Es más, Chile no es signatario de la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968. Ante dicho vacío legal, jurisprudencialmente y para revisar los casos previos a la vigencia de la Ley 20.357, los tribunales de justicia han argumentado directamente desde la norma de *ius cogens* que obliga a los Estados a investigar, perseguir y sancionar en casos de graves violaciones a los derechos humanos, sin considerar el transcurso del tiempo. En 1994, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso Nacional para aprobar dicho tratado[23] y el INDH, tanto en sus Informes Anuales de 2010 y 2011, como en la posición adoptada por su Consejo, también ha insistido en su ratificación[24]. En 2014, ingresaron al Congreso Nacional dos proyectos de ley para modificar la legislación a la luz de los estándares internacionales en lo relativo a la prescripción, y que buscan establecer la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad[25].

20 Artículo 39. Serán circunstancias agravantes especiales la extensión considerable del número de personas ofendidas por el delito en lo que fuere procedente, y en los casos de crímenes de lesa humanidad, el hecho de haber obrado el responsable por motivos de discriminación en razón de nacionalidad, raza, etnia, religión, género o consideraciones políticas o ideológicas. Será en todo caso circunstancia atenuante calificada la colaboración sustancial con el tribunal que contribuya al esclarecimiento de los hechos, particularmente en lo que respecta al establecimiento de la responsabilidad de las demás personas que intervinieron en el acto punible.

21 Cámara de Diputados de Chile. Proyecto de ley, modifica el Código Penal tipificando en delito de desaparición forzada de personas (Boletín 9818-17). Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10240&prmBoletin=9818-17

22 Emilio Neira Donoso y otros, Corte Suprema de Justicia, Rol N°1621-2006; Santiago Fernández Espinoza, Corte Suprema de Justicia, Rol N°1427-2005; Alejandro Molina Cisternas y otros, Corte Suprema de Justicia, Rol N°6528-2006.

23 Proyecto de ley, aprueba la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (Boletín N°1265-10).

24 Minuta aprobada por el Consejo del INDH el 24 de septiembre de 2012 en su Sesión Extraordinaria 114.

25 Senado. Proyecto de ley que adecúa la ley penal en materia de amnistía, indulto y prescripción de la acción penal y la pena a lo que dispone el derecho internacional respecto de los delitos de genocidio, de lesa humanidad o de guerra (Boletín

LA SITUACION DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS EN CHILE Y LOS DEBERES DEL ESTADO

Consideraciones metodológicas

Para elaborar un diagnóstico sobre los procesos de búsqueda y la situación judicial de las personas detenidas desaparecidas y el cumplimiento de los deberes que ha adquirido libremente el Estado de Chile en esta materia a nivel internacional, la Unidad de Estudios y Memoria del INDH realizó un proceso de recolección y análisis de datos a través del uso de diferentes fuentes de información.

Entre los meses de agosto y septiembre de 2019, se aplicaron entrevistas semi estructuradas a Cath Collins, investigadora y académica del Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (UDP); y Viviana Uribe, Ángela Melillán y Lorena Albornoz, integrantes de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal (UDH-SML). Además, se solicitó, vía oficio, información sobre los procesos de identificación de personas detenidas desaparecidas desarrollados por el SML entre 1990 y 2019. Asimismo, se procesaron y analizaron las bases de datos oficiales del Poder Judicial sobre las sentencias judiciales. Finalmente, se solicitó, vía oficio, a la Subsecretaría de Derechos Humanos información en relación al proyecto "Plan Nacional de Derechos Humanos".

La información recolectada permitió elaborar un diagnóstico sobre los resultados del proceso de búsqueda de personas detenidas desaparecidas y la situación judicial de sus casos. Los resultados de este análisis se exponen en los puntos y acápites que siguen a este apartado.

9773-07). Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index. Proyecto de ley que modifica la Constitución Política de la República para establecer que los crímenes y delitos de guerra, lesa humanidad y genocidio no puedan prescribir ni ser amnistiados (Boletín 9748-07). Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php

Cómo se ejecutó la desaparición de personas durante la dictadura

Entre los crímenes cometidos durante la dictadura, la desaparición forzada de personas constituye uno de los acontecimientos más traumáticos de violación de derechos humanos. Los primeros casos de "desaparecidos" en Chile se verifican a partir del mismo 11 de septiembre de 1973 y corresponden a parte de quienes fueron detenidos en el Palacio de La Moneda.

De acuerdo a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR) (1991), en Chile se practicaron dos formas de desaparición forzada de personas: "Una que prevaleció en los meses inmediatamente posteriores al 11 de septiembre de 1973. Las detenciones fueron practicadas en distintos puntos del país, por diversas unidades de uniformados, a veces acompañados de civiles. En el fondo, consistieron en una ejecución sumaria o asesinato de la víctima, disponiéndose luego del cadáver (por lo común lanzándolo a un río o enterrándolo clandestinamente) todo ello seguido de negación de los hechos o de la entrega de versiones falsas. La segunda forma de "desapariciones" fue practicada principalmente entre 1974 y 1977, siendo responsable principal, pero no única, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA)". En el conjunto de esos casos, indicó la Comisión, había detrás una voluntad de exterminio, dirigida sistemáticamente y por motivaciones políticas, en contra de ciertas categorías de personas.

Entre los lugares emblemáticos donde se produjeron las desapariciones destacan: el Estadio Nacional, Villa Grimaldi, Londres 38, José Domingo Cañas, la Venda Sexy, Tres y Cuatro Álamos y Colonia Dignidad. Sin embargo, durante la dictadura habrían existido más de 1.168 centros de detención, tortura y desaparición a lo largo de Chile (Santos Herceg, 2016).

La cifra de detenidos desaparecidos en Chile

Como se ha indicado, la práctica sistemática de las desapariciones forzadas durante la dictadura cubrió gran parte del territorio nacional y los hallazgos de víctimas, a partir de exhumaciones médico-legales, policiales y excavaciones arqueológicas, se han verificado desde Pu-

tre, en la precordillera andina de Arica, hasta Chihuío en la Región de Los Lagos (Cáceres, 2011). También, como se ha señalado en los antecedentes, el Informe del Estado de Chile presentado ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Personas en el mes de abril de 2019[26], informaba de un total de 1.100 personas detenidas desaparecidas[27]. Lo anterior difiere del reporte del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que en en 1995 indicaba una cifra de 1.169 víctimas de desaparición forzada[28].

Al respecto, el INDH en el marco del examen al Estado chileno por parte del Comité contra la Desaparición Forzada de Personas ha señalado lo siguiente:

Las discrepancias entre las cifras que maneja el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, respecto al total de personas que permanecen desaparecidas, demuestra la necesidad de generar información estadística actualizada y accesible a toda la ciudadanía con cifras oficiales desagregadas por fecha de desaparición, fecha de ubicación si existiere, participación de agentes del Estado, sexo, edad y nacionalidad de las víctimas.



Ida Sepúlveda
Familiar de ejecutado político, Valdivia

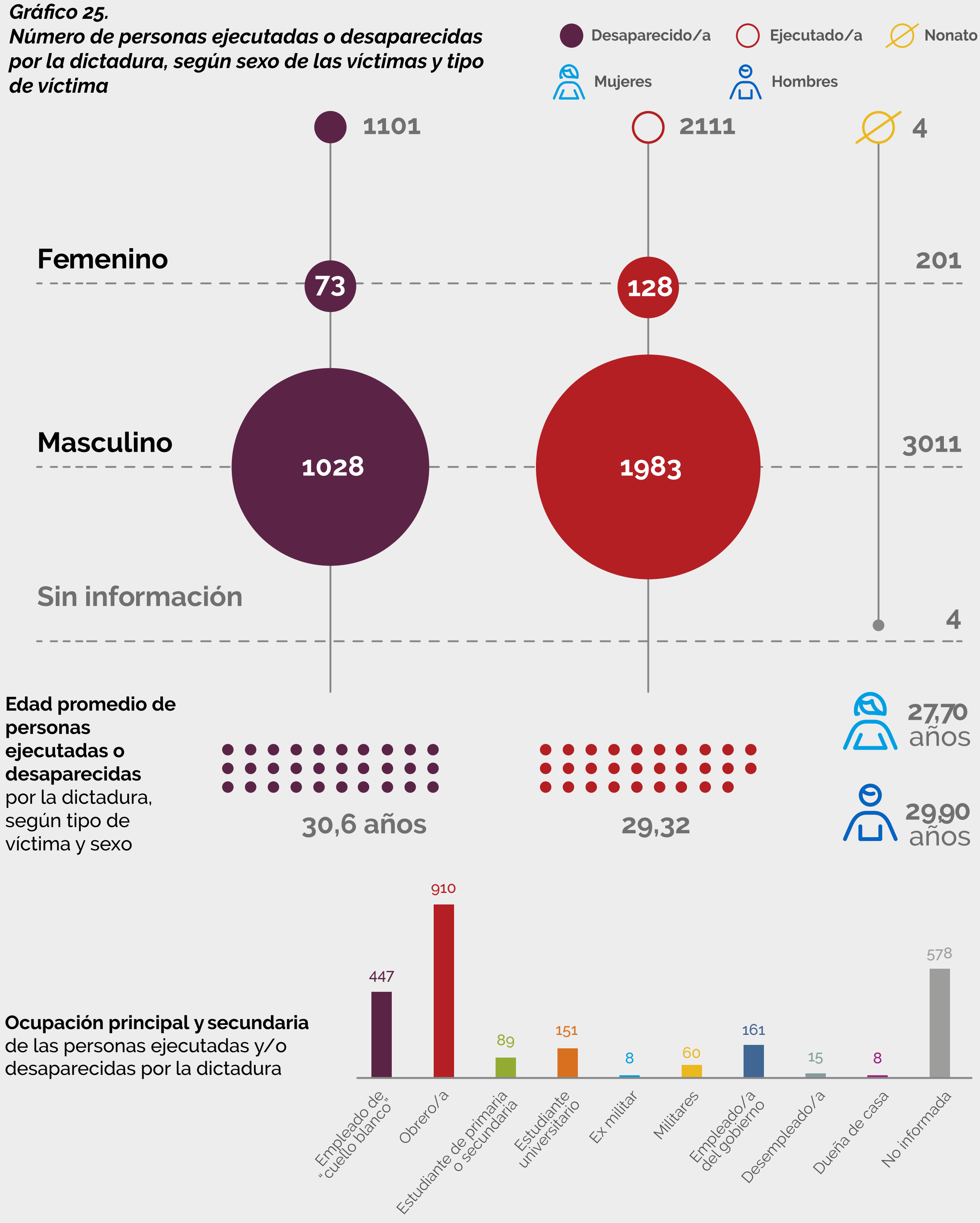
CONOCE SU TESTIMONIO EN
www.informeindh2020.cl

26 Un completo informe sobre las contribuciones de la organizaciones y abogados de derechos humanos, así como de las Agrupaciones de Familiares, y del Estado, puede ser consultado en el siguiente enlace: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1319&Lang=en

27 Por su parte, en el mismo examen ante el Comité CED, la entidad Londres 38 Espacio de Memorias, reportó 1.193 casos. Al ser consultada la organización, informó que la cifra por ellos establecida contempla las personas detenidas desaparecidas en Chile y el extranjero -Argentina, Paraguay y Bolivia- con participación del Estado (1.158 casos), así como 35 casos de desaparición forzada en Argentina de los que no existe certeza de que hubiera participación de agentes del Estado chileno.

28 Información proporcionada por Londres 38 Espacio de Memorias, por la vía señalada en la nota anterior. En dicha comunicación se consigna que la información fue obtenida mediante una solicitud de transparencia al Programa de Derechos Humanos, cuando este funcionaba al alero del Ministerio del Interior.

Gráfico 25.
Número de personas ejecutadas o desaparecidas por la dictadura, según sexo de las víctimas y tipo de víctima



Perfil de las víctimas calificadas en el Informe Rettig [29]

---

29 Para el cálculo de la edad promedio se excluyó a los nonatos. En el caso de las ocupaciones, los porcentajes reflejan la suma de las categorías de empleo que aparecen como ocupación principal y secundaria dividida por el número de total de casos (n=2.398).

Hallazgo e identificación de los cuerpos

Es importante señalar que, ya en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR) de 1991, ésta declaró su convicción de que "[...] las víctimas están muertas y perecieron en manos de agentes del Estado o personas a su servicio", los que dispusieron "[...] los restos mortales arrojándolos a las aguas de algún río o del mar, enterrándolos clandestinamente o de algún otro modo secreto" (tomo I, p.30).

Entre 1978 y 1979, se produjeron en Lonquén (Región Metropolitana) y Yumbel (Región del Biobío) los primeros hallazgos de personas detenidas desaparecidas en nuestro país. Estos casos expusieron a la luz pública lo que se negaba reiteradamente, y señalaron el posible destino final de cientos de detenidos y detenidas a lo largo y ancho de Chile.

Debido al extenso tiempo transcurrido entre las muertes y el descubrimiento de los posibles lugares de entierro, muchos de estos fueron destruidos por los perpetradores, tanto como una forma de evitar el develamiento de los crímenes cometidos por la dictadura, como para impedir el acceso a los familiares de las víctimas y la recuperación de sus restos, como los casos de Hornos de Lonquén y Cuesta Barriga.

La operación para las exhumaciones ilegales y desaparición de restos, denominada despectivamente por la dictadura "Retiro de Televisores", desplegada a fines de 1978, fue la vía utilizada por la dictadura de Augusto Pinochet Ugarte para encubrir los crímenes de desaparición forzada ocurridos a lo largo del territorio nacional tras el golpe de Estado. Esta decisión fue tomada por la Junta Militar tras el hallazgo de 15 cadáveres –11 campesinos y cuatro jóvenes– asesinados en Lonquén. Esta operación consistió en dar la orden de exhumar los cuerpos de los detenidos desaparecidos para ser dinamitados, quemados o lanzados al mar y así hacer desaparecer cualquier evidencia de los crímenes (Cáceres, 2011; Escalante, Guzmán, Rebolledo y Vega, 2013).

En razón de esta operación, la Vicaría de la Solidaridad comenzó a implementar fichas antropomórficas y recabar informes médicos, radiografías dentales, trozos de tela de la ropa que portaba la víctima al momento de ser detenida, elementos fundamentales para la identificación de osamentas.

Sobre esta materia, cabe destacar el fallo de la Segunda Sala de la Corte Suprema que condenó a 9 ex miembros del Ejército por el delito consumado de exhumación ilegal de personas detenidas desaparecidas, asociadas a la operación llamada "Retiro de Televisores"[30].

En relación con la mencionada sentencia, Lorena Pizarro, presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), señaló:

"En general, el Poder Judicial ha sido bastante benevolente con los criminales responsables de crímenes de lesa humanidad, la mayoría de las condenas nunca involucra a los civiles, ya que la dictadura fue cívico-militar. Aquí hubo responsabilidades claras de quienes ocupaban puestos en ministerios y servicios públicos. El Poder Judicial se ha conformado con condenas a veces incluso irrisorias, las que permiten que los criminales salgan en libertad. Entonces la tardanza en las investigaciones, las bajas condenas y que la verdad no es un tema que conocemos se da en los inmensos casos que se investigan en tribunales chilenos. Uno siente que esta justicia 'en la medida de lo posible', dictaminada y decretada en el primer gobierno de la transición hasta hoy, es una realidad en el Poder Judicial" (Velásquez, 2018).

La búsqueda

A comienzos de la década de los 90, ya en democracia, se iniciaron una serie de causas judiciales que requirieron de excavaciones para la búsqueda de vestigios. De acuerdo a la experiencia de especialistas en la materia, los sitios arqueológicos asociados a personas detenidas desaparecidas presentan, al menos, dos características específicas: "a) sitios originales, donde los materiales arqueológicos (óseos y culturales) se encuentran medianamente completos y en buen estado de conservación; y b) sitios removidos, en los que la probabilidad de en-

30 Corte Suprema. Causa Rol 4087-2008. Sentencia del 13 de agosto de 2009.

contrar restos materiales representativos es escasa, por lo que la finalidad de la excavación apunta a registrar astillas óseas, rescatar evidencias asociadas, documentar el sitio y el área circundante" (Cáceres, 2011).

De acuerdo con la información proporcionada por el SML ante el Comité CED, existen 303 víctimas de desaparición forzada identificadas, de las cuales 19 lograron serlo por orden judicial el año 1979, mientras que otras 284 han sido identificadas desde 1990 a la fecha. De este total, 155 corresponden a personas detenidas desaparecidas y 148 a ejecutadas sin entrega de restos al momento de su muerte[31].

Actualmente, el SML tiene bajo custodia 133 protocolos[32] que son objeto de investigación por violación de Derechos Humanos (DD.HH.). 48 de ellos corresponden a casos del Patio 29 del Cementerio General pendientes de identificación. Los 85 restantes corresponden a casos diversos, en distintas etapas de análisis y bajo diferentes instrucciones de los tribunales a cargo. En este sentido, los objetivos del SML son, en primer lugar, determinar con toda certeza que efectivamente corresponden a casos vinculados a DD.HH., luego, la identidad de las víctimas y finalmente lograr la restitución de los restos a sus familias, avanzando con ello en la verdad y justicia.

Respecto a la distribución geográfica de los hallazgos de víctimas, 157 casos corresponden a la Región Metropolitana, 143 fueron encontradas en diversos puntos de Arica a Coyhaique; mientras que tres sucedieron en Argentina, entre ellos dos niños apropiados que fueron ubicados con vida[33].

Al focalizar el análisis sobre restos mortales, estos han sido encontrados inhumados ilegalmente en cementerios y fosas clandestinas, de los cuales 219 corresponden a cuerpos enteros y 82 a pequeños vestigios (producto de la operación para las exhumaciones ilegales y desaparición de restos). Para efectos de la identificación, los mecanismos usados han sido ADN nuclear (171), ADN mitocondrial (15), huella dactilar (1) y métodos antropológicos tradicionales (115).

Errores en la identificación de los restos de los detenidos desaparecidos

Es importante consignar el mecanismo de identificación, dado los errores de identificación que se cometieron con anterioridad al año 2006. Esto, pues lo ocurrido en el período anterior respondía a procesos de búsqueda e identificación basados en técnicas antiguas, no apropiadas, que provocaron graves errores en la correcta identificación de los cuerpos. Así, por ejemplo, más de la mitad de los hallazgos del Patio 29 del Cementerio General fueron incorrectamente identificados[34]. Además, el registro que se hacía hasta entonces, respecto de las personas detenidas desaparecidas, no era lo suficientemente claro ni contenía información que ayudara a este proceso, por lo limitado de los procedimientos y las técnicas disponibles.

Sobre esta materia, se entrevistó al equipo de la Unidad de Derechos Humanos del SML, quienes señalaron:

"En el Servicio Médico Legal se trabajaba con lo que hasta ese momento existía, las técnicas existentes

31 Intervención de Marisol Intriago Leiva, Encargada Unidad de Derechos Humanos, Servicio Médico Legal en sesión del Examen periódico del Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas al informe inicial entregado por el Estado de Chile sobre la implementación de la CED, 9 de abril de 2019, Ginebra. http://webtv.un.org/search/consideration-of-chile-279th-meeting-16th-session-committee-on-enforced-disappearances/6024600235001/?term=chile&sort=date

32 Información proporcionada vía correo electrónico por la encargada de la Unidad de Derechos Humanos del SML, con fecha 1 de octubre de 2020.

33 Información entregada por la ministra de la Corte Suprema, Gloria Ana Chevesich, ante el Comité CED, reunido en Ginebra, el mes de abril de 2019. Sus declaraciones videograbadas se encuentran disponibles en http://webtv.un.org/meetings-events/

34 Información proporcionada por Marisol Intriago, encargada de la Unidad de Derechos Humanos del SML, en la reunión del Comité CED, celebrada en Ginebra el mes de abril de 2019. Video disponible en http://webtv.un.org/meetings-events/. Otros casos se encuentran consignados en Diario Constitucional, 2019.

eran las de la antropología de superposición cráneo facial, los dientes, la identificación por dientes y la huella, que era lo que habitualmente se había hecho hasta ese minuto"[35].

El caso del Patio 29 generó la intervención de este Servicio y la convocatoria a un panel de expertos extranjeros para revisar este episodio y el trabajo general del SML. El resultado de estas medidas fue la entrega de lineamientos –con estándares internacionales– para el abordaje certero de la identidad de las personas. De esta manera, se incorporaron protocolos de la comunidad internacional y se creó un equipo multidisciplinario capacitado. Así también, se formalizó el trabajo con laboratorios extranjeros acreditados para realizar la identificación en este tipo de casos; y se comenzó a aplicar el análisis de ADN nuclear en restos óseos de larga data, método recién desarrollado después del ataque a las Torres Gemelas ocurrido en Estados Unidos en 2001. Esto permitió que el SML pudiera optar por tres formas de identificación: odontológica, dactilar y genética[36]. Además, en 2014, autoridades de justicia, del SML y agrupaciones de víctimas de la dictadura lanzaron la campaña "Una gota de sangre por la verdad y la justicia", que busca recoger muestras de sangre de familiares de detenidos desaparecidos que permitan identificar restos de víctimas de la dictadura.

Los errores de identificación antes señalados también tuvieron consecuencias en la relación del SML con los familiares de personas detenidas desaparecidas. Así consta en una publicación que cita a la encargada de la Unidad de Derechos Humanos del SML:

"Después de lo del Patio 29, que para nosotros es un hito, porque va a cambiar el eje en 180 grados, es decir, los familiares asumen el rol protagónico que les corresponde. No podemos olvidarnos que durante la dictadura en Chile y como casi en todos los países, son los familiares los que se movilizaron y lograron poner en la mesa, el hecho de que se estaban cometiendo esos crímenes [...] Actualmente, tenemos con los familiares una relación más directa, una comunicación permanente [...] Tenemos reuniones periódicas con los familiares de cada uno de los casos, donde les informamos de los avances, de las limitaciones y dificultades y sobre cuáles son las expectativas que pueden tener" (Torres Dujisin, 2014, p. 177).

Con todo, el proceso de identificación de víctimas ha resultado ser muy complejo, tanto por la baja calidad del ADN –que muchas veces está degradado– como por las dificultades para la obtención de muestras referenciales idóneas, es decir, de padres o hijos. Esto ha llevado a tomar muestras de múltiples parientes, e incluso exhumar familiares fallecidos.

A la fecha, la Unidad de Derechos Humanos del SML tiene una base de datos que contiene 3.957 muestras sanguíneas referenciales y 113 muestras óseas referenciales de familiares exhumados[37].

En lo que dice relación con la exhumación ilegal, en opinión de la Unidad de Derechos Humanos del SML, la dispersión de evidencias provocó grandes dificultades para el proceso de identificación[38].

En la llamada Mesa de Diálogo, convocada en agosto de 1999, con el propósito de avanzar en la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, se tuvo como resultado, en enero de 2001, la entrega de un listado por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, señalando lo que habría sido el destino final de 200 víctimas, 180 con sus nombres y 20 sin sus nombres. De ellos, 122 figuraban

35 En entrevista concedida al INDH el 16 de agosto de 2019, por Viviana Uribe, Ángela Melillán y Lorena Albornoz, integrantes de la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

36 Por genética se entiende el análisis del ADN nuclear, conocido como la molécula de la vida, que contiene las indicaciones genéticas en el desarrollo de todos los organismos vivos y se encuentra en cada célula del cuerpo humano, con excepción de las células rojas de la sangre. Además, se incorpora el análisis del ADN mitocondrial, que se encuentra en un mismo grupo familiar, por lo que todas las personas que compartan una línea genealógica tendrán este tipo de ADN. Para más información, ver el sitio de National Human Genome Research Institute, https://www.genome.gov/es/node/31296.

37 Información proporcionada por Marisol Intriago, encargada de la Unidad de Derechos Humanos del SML, ante el Comité CED, reunido en Ginebra en abril de 2019.

38 En entrevista concedida al INDH el 16 de agosto de 2019.

como lanzadas al mar y 21 arrojadas a ríos y lagos. Una parte importante de la información entregada por las Fuerzas Armadas resultó ser falsa, como lo testimonia el equipo del SML, pues del total de personas que se informó que habían sido lanzadas al mar, se han identificado restos o fragmentos óseos de más de 45 de ellas. Lo que sumó un incremento de la desconfianza de las víctimas en dichas entidades del Estado, al no entregar datos concretos sobre la posible acción ejecutada, en fechas, personal y lugar involucrado.

Como ha señalado la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Lorena Pizarro: "las Fuerzas Armadas son las que tienen la información y ellos son los que no han colaborado. La mayoría de los agentes nunca colaboran con las causas, dicen que solo cumplían órdenes administrativas. Incluso han dado testimonios tan burdos como el de un agente de la DINA que dijo que él llegaba a su puesto de trabajo y se sentaba mirando a la calle y no sabía lo que pasaba adentro"[39].

Consecuentemente, la necesidad de búsqueda se hace imprescindible para lograr información de dónde fueron dispersados los restos de estas víctimas. En este sentido, para la Unidad de Derechos Humanos del SML, el trabajo de búsqueda del sitio de la inhumación primaria resulta ser el más útil, pues siempre hay piezas óseas, muy pequeñas, que quedan en el lugar. A modo de ejemplo está el caso de Cuesta Barriga, donde fueron inhumados, en primera instancia, un número indeterminado de víctimas, que luego fueron removidas, pero donde el SML encontró 247 fragmentos que han permitido identificar a 11 personas[40].

Inhumaciones y exhumaciones

Al ser denunciados posibles sitios de hallazgo de restos o fragmentos de víctimas de la dictadura, las excavaciones arqueológicas controladas por profesionales debieron buscar materialidades remanentes y fragmentos. Desde los sitios de inhumación ilegal los arqueólogos han registrado y rescatado vestuario, zapatos, anillos, relojes, pulseras, cadenas, anteojos, prótesis dentales y proyectiles, entre otros, los que luego se depositaron en los tribunales sin medidas de conservación. En muchas ocasiones esos materiales se perdieron o alteraron debido a la ausencia de una cadena de custodia y de adecuadas medidas de preservación. Lo anterior se debió a que, en los tribunales, la clasificación, el orden y el depósito de los materiales hallados es conocido solo por el juez instructor y un reducido número de funcionarios. En general, en las instalaciones de los tribunales no hay un control de las condiciones de luz, temperatura y humedad. En otros casos los proyectiles fueron enviados, para los análisis y su depósito temporal, a los laboratorios de la Policía de Investigaciones (Cáceres, 2011).

Así también, el procedimiento implica que, a veces, se puedan recuperar de dichos sitios solo fragmentos de restos, difíciles o imposibles de identificar. Por otro lado, puede derivar en que la cadena de desaparición se corte: los individuos responsables del homicidio y/o primer entierro de una víctima pueden desconocer la ubicación actual de los cuerpos; mientras que quienes participaron en remociones, no necesariamente están en condiciones de identificar a las personas cuyos restos fueron enviados a esconder o destruir (UDP, 2016).

En opinión de Cath Collins habría un contexto de aparente agotamiento de antecedentes capaces de producir hallazgos significativos de restos, ya que el último descubrimiento importante sucedió en 2006[41].

En la actualidad, Mario Carroza, como ministro de fuero, está investigando tres causas por "Inhumaciones y exhumaciones Colonia Dignidad"[42]. Éstas se encuentran en etapa de sumario y se han decretado diversas diligencias con participación de peritos arqueólogos forenses

39 Diario El Siglo, 30 oct 2018, http://www.elsiglo.cl/2018/10/30/los-mil-que-aun-faltan/

40 Información señalada en entrevista concedida al INDH el 16 de agosto de 2019.

41 En entrevistada sostenida el 31 de julio de 2019. Directora del Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales; cientista política, investigadora asociada de la Facultad de Derecho de la UDP y catedrática en justicia de transición.

42 Ministro Mario Carroza. Rol N°683-2017 del 26 de abril 2017, a la cual se acumularon las causas Rol N°103-2016 y Rol N°2182-98.

(análisis del terreno, comparación de mapas y fotografías antiguas del área) a lugares específicos del enclave alemán, a objeto de establecer o descartar la existencia de vestigios biológicos humanos, movimientos de tierra y lugar de quema de restos humanos.

Previo a la querella, en 2005, el juez Jorge Zepeda llevó la investigación de Colonia Dignidad por asociación ilícita y abrió diversos cuadernos secretos con testimonios de violaciones a derechos humanos ocurridas al interior del recinto. Sin embargo, esa información no fue utilizada para nuevos procesos en que se investigaron las ejecuciones de prisioneros realizadas en el lugar, inhumaciones y exhumaciones ilegales. Es en este sentido que la Asociación por la Memoria y Derechos Humanos Colonia Dignidad afirma que existe una vasta información en expedientes judiciales, que contienen antecedentes valiosos para la búsqueda e identificación de los cuerpos de las personas detenidas desaparecidas.

Como ejemplo, de la no indagación de información disponible por parte del Poder Judicial para ubicar cuerpos de desaparecidos, está el mencionado proceso por asociación ilícita contra Colonia Dignidad[43], que cuenta con las declaraciones del jerarca Gerd Seewald, quien en 2005 señaló al juez Jorge Zepeda: "De las personas inhumadas en la Colonia, deben corresponder a los detenidos en el año 1974, más o menos desde el mes de julio en adelante, pues la gente que se tuvo detenida en el año 1975, salió en definitiva de la Colonia con otro destino". Así también, se consignan los dichos de Gerhard Mucke, quien señaló:

"Respecto al destino final de las personas, por lo menos Schäfer me dijo que había que 'limpiar los terrenos' [...] a mí me correspondió junto a Collen depositar los restos en sacos, estaban dichos restos en descomposición, aún tenían partes blandas, los tocamos lo menos posible, casi sin tocarlos con las manos, utilizamos para excavar una máquina excavadora chica; los cuerpos estaban a unos dos metros de profundidad aproximadamente, conté unas 4 o 5 fosas, y fueron entre unos 18 a 21 cuerpos". (Declaración jurada, 15 de julio de 2005, ante el juez, causa rol 2182-98, por desaparición de Juan Maino, fojas 1354).

En otra oportunidad, durante el año 2006, el mismo Seewald declaró ante la PDI que "[...] Paul Schäfer, fue la persona que autorizó al Ejército de Chile para que trasladaran presos políticos a Colonia Dignidad, no pudiendo confirmar con quien sostuvo la reunión, pero creo que fue con Manuel Contreras, después del 11 de septiembre de 1973". Al respecto, no hubo investigaciones posteriores.

Para la Asociación por la Memoria y los Derechos Humanos Colonia Dignidad, más de 100 personas habrían sido asesinadas y hechas desaparecer en ese recinto, lo que correspondería a casi un 10% de personas detenidas desaparecidas en el país durante la dictadura[44].

Otra importante iniciativa fue tomada en 2015 por Londres 38 Espacio de Memorias, al querellarse para determinar el destino final de las personas desaparecidas que estuvieron detenidas en ese y otros centros de tortura. A cinco años, la querella continúa en investigación.

Al respecto, Cath Collins señala que en contextos como estos hay dos opciones: la búsqueda humanitaria, en la que lo central es obtener información para el hallazgo de los cuerpos y no la persecución judicial de los responsables de los crímenes. Este tipo de búsqueda ha operado en países como Irlanda. Sin embargo, en el contexto chileno, tanto los familiares de las víctimas, como otros actores involucrados, reconocen la inaceptabilidad política y moral de alternativas de anonimato o delación compensada ofrecidas a perpetradores o encubridores de delitos de derechos humanos. En Chile, continúa Collins, los caminos incluyen seguir privilegiando la modalidad judicial, iniciar querellas por inhumación ilegal, con relación a las víctimas respecto de las cuales hay causas ya terminadas por secuestro[45].

43 Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°2182-98, episodio "Asociación Ilícita ex Colonia Dignidad".

44 DW (13 de diciembre de 2016). Colonia Dignidad: memoria y justicia pendientes. Reportaje disponible en https://www.dw.com/es/colonia-dignidad-memoria-y-justicia-pendientes/a-36749930

45 En entrevistada sostenida el 31 de julio de 2019.

Justicia

El INDH sostuvo en 2017 que, tras décadas de investigaciones judiciales, si bien se habían logrado avances, escasos procesos habían contribuido a la determinación del destino final de las víctimas desaparecidas, siendo ésta una de las obligaciones explícitas en materia de justicia transicional. En este sentido, la estrategia sistemática de no colaborar con la justicia por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas destinados a los servicios de seguridad –los llamados "pactos de silencio"–, constituyen parte de la explicación, así como también lo es la falta de investigaciones judiciales conexas u orientadas al establecimiento de patrones de desaparición de personas, para evitar visiones investigativas reducidas. Se indicó, además, que el lento proceso de las investigaciones judiciales ha ido debilitando las pruebas y perdiendo los testigos de muchos casos, manteniendo este asunto como irresuelto y dañando la convivencia democrática (INDH, 2017)[46]. En ese sentido, el promedio de duración de causas es de 15 años para el caso de personas detenidas desaparecidas y de 9 años para las acciones judiciales vinculadas a personas ejecutadas políticas[47].

Desde la perspectiva de la AFDD, Lorena Pizarro, señala que "han transcurrido 46 años y no sabemos el destino de nuestros familiares detenidos desaparecidos y sus procesos se eternizan en los tribunales. Civiles y militares, en un pacto de silencio, siguen ocultando la verdad, ignorando el dolor de los familiares. No están arrepentidos y, por tanto, no será posible la reconciliación. El resultado de quienes conspiraron con el Golpe es seguir negando los crímenes y justificándolos"[48].

En la actualidad, son 13 los ministros de Corte de Apelaciones que conocen de causas relativas a derechos humanos (La Serena, Valparaíso, Santiago, San Miguel, Talca, Concepción, Temuco y Punta Arenas). Para colaborar con su trabajo, en 2010 se creó la Oficina de Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, a cargo de un ministro de la Corte Suprema, con la finalidad de actualizar las bases de datos existentes en la materia y coordinar el trabajo efectuado por los ministros de las Cortes de Apelaciones referidas.

Según los datos aportados por la ministra de la Corte Suprema, Gloria Ana Chevesich, al Comité CED, respecto de los casos de secuestro, detención ilegal y aplicación de tormentos y desapariciones, al 10 de enero del año 2019, había 834 causas en tramitación, de las cuales el 78% (654) está en estado procesal de sumario (investigación), el 7,5% (63) en plenario, mientras que el 14% (116) cuenta con sentencia de primera instancia y se han presentado recursos que están pendientes de conocimiento, ya sea en las Cortes de Apelaciones del país o en la Corte Suprema[49].

46 Como parte de las acciones judiciales presentadas por los abogados defensores de los acusados de crímenes de lesa humanidad, particularmente respecto de aquellos que se han negado sistemáticamente a colaborar con información sobre el paradero de los desaparecidos, y que han extendido, dilatando los plazos para el término definitivo, es que, a partir de 2015, éstos han presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. La primera causa presentada en 2015, no se acogió a trámite, mismo destino que tuvieron otras ocho causas que se presentaron hasta mayo de 2016.
La espera de la decisión en el TC ha preocupado tanto a juristas como a la Cámara de Diputados, la que expresó su preocupación por la demora que estarían teniendo los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. A juicio de los diputados, los ingresos de dichas peticiones ante el TC han sido utilizadas para paralizar y dilatar, acaso deliberadamente, la tramitación de procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 (https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=134746).
A su vez, el jefe de la Oficina Coordinadora de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema informó al INDH que, sobre las 40 causas presentadas al Tribunal Constitucional, entre el 16 de noviembre de 2015 y el 15 de abril de 2019, dicho tribunal se ha pronunciado sobre el total de estas. De dicha cantidad, 5 fueron declaradas inadmisibles, 32 rechazadas, 1 desistida y 2 acogidas parcialmente.

47 Datos elaborados por el INDH a partir de información proporcionada por la Subsecretaria de Derechos Humanos mediante el oficio N°724 del 19 agosto de 2019.

48 CNN Chile. https://www.cnnchile.com/pais/lorena-pizarro-responde-inserto-el-mercurio-chile-11-septiembre-1973-comparar-venezuela-hoy_20191001/

49 Todos estos datos fueron proporcionados por la ministra de la Corte Suprema, Gloria Ana Chevesich, ante el Comité

Respecto de estas cifras, no deja de ser importante que, al año 2019, el 78% de los casos se encontraban aún en estado de sumario (investigación), es decir, luego de 30 años del término de la dictadura, existen causas donde aún no hay claridad ni de lo ocurrido, ni de los posibles responsables.

Lo anterior, denota la lentitud con que ha operado el Poder Judicial, ya que, asociado al paso del tiempo, existe el riesgo del fallecimiento de los inculpados antes de la dictación de sentencia; o bien, la defunción de los familiares de la persona detenida desaparecida. Ello, genera un manto de impunidad, puesto que, sin posibles responsables o víctimas, no es posible continuar con los procesos judiciales.

Se suma a lo anterior, que los procesos judiciales han sido la principal herramienta utilizada por los familiares de las víctimas y por los abogados y abogadas de derechos humanos, para hallar el rastro de las personas detenidas desaparecidas. Lo anterior se debe a que no existe una política pública de búsqueda de víctimas de desaparición forzada, y por lo tanto, la única forma de iniciar una investigación respecto a un detenido desaparecido es por medio de las herramientas que entrega el sistema judicial. De ahí la importancia de conocer el estado actual de las causas por violaciones a los derechos humanos y las potenciales acciones para ubicar los cuerpos de quienes se encuentran desaparecidos.

Dentro de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, el N° 13 es claro en señalar que la búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal, afirmando en su numeral 4 que:

"La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Éstas deben mantenerse hasta tanto

CED, reunido en Ginebra, en abril de 2019. Sus declaraciones videograbadas se encuentran disponibles en http://webtv.un.org/meetings-events/



no hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida"[50].

Otro aspecto importante de considerar en esta materia son las penas aplicadas por los jueces y juezas, y el uso de la prescripción gradual o media prescripción en algunas sentencias de crímenes de derechos humanos[51]. Esto, en el entendido que para crímenes de lesa humanidad, que se encuentran incluso sin la colaboración de los autores y cómplices para conocer el destino final, el vínculo con la búsqueda es relevante[52]. La Corte Suprema ha señalado en diversos fallos que, dada la gravedad de estos crímenes y la aplicación de los tratados internacionales, el tiempo transcurrido desde su comisión no puede tomarse en cuenta para eximir de pena al acusado. Sin embargo, en otros casos, el máximo tribunal ha tenido un criterio distinto utilizando figuras jurídicas como la media prescripción (art. 103 del Código Penal). Para el abogado de derechos humanos, Nelson Caucoto, "la búsqueda es irrenunciable e ineludible para el Estado, en tanto obligación permanente de éste. Y respecto de la aplicación de la pena, ésta debe ser pena proporcional, adecuada y justa, atendida la gravedad del delito. Un Estado que incumple ambas obligaciones, asume responsabilidad internacional y se demuestra poco respetuoso de los derechos fundamentales, debiendo asumir las consecuencias jurídicas que se deriven"[53].

50 Naciones Unidas (2019). *Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas.* Ginebra: ONU.

51 La prescripción gradual (o media de prescripción) constituye un aminorante calificada de responsabilidad criminal (…) conduce a evitar una pena muy elevada para hechos ocurridos largo tiempo atrás (Colegio de Abogados de Chile, 2018).

52 La CED señala en su preámbulo la importancia de esto: "Decididos a prevenir las desapariciones forzadas y a luchar contra la impunidad en lo que respecta al delito de desaparición forzada y teniendo presentes el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición forzada y el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación".

53 Respuesta proporcionada por el citado abogado a la jefatura de la Unidad de Estudios mediante correo electrónico el día 16 de octubre de 2019.

En el ordenamiento jurídico interno, según se señaló más arriba, el tipo penal de desaparición forzada es aún un proyecto de ley. Así, la jurisprudencia de la Corte Suprema en causas de violaciones a los derechos humanos, se ha ido consolidando sobre todo en la estimación de la desaparición forzada como secuestro calificado que es un delito de ejecución permanente, lo que ha impedido la aplicación de la amnistía y la prescripción, por su naturaleza continua. La mayoría de los jueces entiende que este ilícito no ha cesado de ser perpetrado mientras no se dé cuenta del paradero de la víctima.

Según sostuvo el Informe Anual sobre los Derechos Humanos 2016 de la Universidad Diego Portales, la tipicidad del delito de secuestro calificado y el derecho interno aplicado a este crimen, han limitado su abordaje jurídico actual a la investigación y sanción del secuestro calificado que da inicio a una situación de desaparición forzada permanente. Los demás delitos cometidos, durante un trayecto que va desde que una persona pasaba por al menos un sitio clandestino de detención y tortura, hasta ser asesinado y luego inhumado ilegalmente, rara vez son penalizados. La consideración de estos delitos adicionales podría producir sentencias y penas que reflejaran de manera más decisiva la gravedad del crimen (UDP, 2016).

Al respecto, la AFDD ha señalado lo siguiente:

"El secuestro simple y calificado (delitos contemplados en el art. 141 del Código Penal) o sustracción de menores, tiene como resultante la aplicación de condenas bajas, que no tienen correlato alguno con la magnitud del delito cometido, favoreciendo el no cumplimiento de pena efectiva en la mayoría de las sentencias; aquellos perpetradores que deben someterse a régimen carcelario, lo hacen en un penal especial, que dista mucho de la realidad que vive el resto de la población"[54].

Tanto Naciones Unidas como la Corte IDH han hecho presente a los Estados sus obligaciones de enjuiciamiento y castigo en el caso de graves violaciones a los

54 Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Informe Alternativo presentado al Comité CED, Ginebra, abril de 2019.

derechos humanos, dado que la inefectividad de la sanción es una forma de impunidad y, por ello, debilita la reparación. De acuerdo con lo informado por la ministra Chevesich al Comité CED, existen 355 víctimas respecto de las cuales no existe aún ningún proceso judicial relacionado. En este sentido, la ministra informó que el trabajo del año 2019 sería revisar la situación de cada una de aquellas víctimas y chequear con precisión por qué no tienen un rol asociado en los tribunales de justicia del país y generar certificados de viabilidad o inviabilidad, respecto de iniciar acciones judiciales en su caso. Ello ha implicado, para efectos de la búsqueda de sus cuerpos, el total desentendimiento por parte del Estado de la obligación de provisión de justicia en esta materia.

Sobre la posible pérdida y eliminación de archivos

El derecho a la verdad, que ha sido desarrollado en este texto incluye la obligación por parte del Estado de resguardar y cautelar archivos y documentos que contengan información que permita la búsqueda de esclarecimiento, en este caso, del paradero de las personas detenidas desaparecidas u otra información pertinente.

En Chile, existe documentación sensible archivada por organismos públicos, como las Fuerzas Armadas o el Ministerio de Defensa, en cuyas atribuciones figura la posibilidad legal de destrucción y retención de documentos. El 30 de marzo de 2015 se presentó un proyecto de ley para derogar la Ley 18.771, publicada el 17 de enero de 1989, que faculta el archivo y eliminación de documentación perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio, el que se estima crea condiciones especiales de secretismo que habilitan a estas entidades para continuar en su negativa de entregar al Archivo Nacional, aquellos archivos que están bajo su cuidado y custodia, de acuerdo a lo establecido en la mencionada norma[55].

Lo ya referido requiere atención, pues existen antecedentes de destrucción de archivos por organismos públicos. En 2015 se solicitó investigar a la Dirección de Inteligencia Nacional del Ejército (DINE) por quema ilícita de archivos[56] a través del Oficio MDN GAB.ORD AS.JUR N° 6855/2375/1/2015, de 3 de diciembre 2015, por orden del ministro de Defensa de ese entonces, José Antonio Gómez, al Ejército de Chile. De esa forma, se dio inicio a la investigación sumaria administrativa (ISA) N°1585/404[57], dispuesta con fecha 8 de enero de 2016, por el jefe del Estado Mayor del Ejército de Chile de la época, el general de División Ricardo Martínez Menanteau.

La información contenida en los archivos destruidos estaba asociada a la muerte del ex presidente Eduardo Frei Montalva. El 2017 se informó al ministro Carroza que la ISA había arrojado la conclusión de que los archivos habían sido incinerados por el Ejército, según consta en el documento firmado por el general Ricardo Martínez. La destrucción de los archivos de la DINE, que correspondían a rollos de microfilms de archivos de la Central Nacional de Información (CNI), incluirían información de los años 1980 a 1982. Esta quema se habría producido mientras se desarrollaba la "Mesa de Diálogo" y el ex general de las Fuerzas Armadas, Augusto Pinochet Ugarte, y ex presidente de la Junta de Gobierno de facto, volvía a Chile tras su detención en Inglaterra (Skoknic, 2015; Garcés, 2018; Observatorio de Justicia Transicional UDP, 2018).

55 Boletín 9958-17 Modifica el decreto con fuerza de ley N°5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, para suprimir la eliminación de archivos y antecedentes por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública. A la fecha del presente Informe, este proyecto se encontraba en segundo trámite constitucional en el Senado.

56 El inciso final del artículo 14 del DFL 5200 estipula: "No obstante, la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio, se archivará y eliminará conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. (…)". Así, como consta en la Investigación Sumaria Administrativa mencionada, el Reglamento de Inteligencia y Seguridad Militar (arts. 167, 168 y 169), establece como requisito *sine quanon* para la quema de documentación, que se levante un acta de su incineración. Sin embargo, ello no ocurrió, razón por la cual se incumple la normativa reglamentaria.

57 Documento publicado por el medio ADN Radio, disponible en: https://www.adnradio.cl/docs/201711167033a3b.pdf


¿DÓNDE
ESTÁN?

En relación con esto último, Londres 38 Espacio de Memorias presentó una querella el 21 de diciembre de 2017, denunciando que esa acción se había realizado "para efectos de mantener la impunidad y obstaculizar el esclarecimiento de delitos de lesa humanidad". (Londres 38, 2017).

Como se aprecia, la protección irrestricta que el Estado debe garantizar respecto de archivos de instituciones oficiales se torna relevante para la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos referidos.

El conocimiento del destino final de las personas desaparecidas ha estado básicamente centrado en los procesos judiciales; resulta importante la dinámica que puede adquirir una mayor preocupación del Poder Judicial. Tras recibir un informe sobre la materia, del ministro coordinador de causas de derechos humanos, Ricardo Blanco Herrera, el pleno del máximo tribunal acordó, en noviembre de 2018, la implementación de una serie de medidas con el objetivo de agilizar la tramitación de causas, tanto para las que están en manos de cada Corte de Apelaciones como en la misma Corte Suprema.

Entre las medidas principales figura que el "presidente de la Corte de Apelaciones respectiva dispondrá las medidas pertinentes para asegurar el ingreso de estos procesos a la tabla ordinaria, en un lugar preferente". También se determina que el presidente de cada tribunal "velará por la dictación de las sentencias respectivas dentro de los plazos señalados en la ley para ello"[58].

En la misma línea, el ministro de la Corte Suprema, Ricardo Blanco, presentó también, en noviembre de 2018, lo que se denominó el "Plan de Fortalecimiento e Institucionalización de la Oficina de Coordinación de Causas sobre graves violaciones a los Derechos Humanos", la que fue aprobada[59]. En términos generales, esta Oficina busca mantener un registro actualizado de las causas de derechos humanos y apoyar la agilización de las mismas. Además, recibe los informes elaborados por ministros a cargo de causas de derechos humanos y, con la información recibida, hace seguimiento al estado en que estas se encuentran.

Estas medidas descritas pueden ser un importante impulso a la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas, pues consideran la sistematización de la información existente en los expedientes judiciales y la vinculación entre las distintas causas, lo que, analizado por la oficina creada, junto a mayores recursos y dinamismo de las y los jueces, mejoraría la eficiencia de las investigaciones desde la comisión de los secuestros hasta el conocimiento del destino final de los cuerpos.

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA BÚSQUEDA DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA

En 2016 se formuló la primera propuesta o proyecto para el "Plan Nacional de Derechos Humanos" (PNDH) cuya ejecución se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos (SDH)[60]. Dicho proyecto contenía el diseño e implementación de las políticas públicas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos en Chile. El PNDH se organiza en 15 capítulos, de los cuales, el primero se relaciona estrechamente con la investigación que sustenta el presente texto. El PNDH desarrolla procesos de seguimiento que permiten generar información pública periódicamente sobre el estado de implementación de sus acciones.

En su primera versión, elaborada bajo el mandato de la presidenta Michelle Bachelet, la propuesta para el PNDH contenía 634 acciones, la que se encontraba en revisión en la Contraloría General de la República. Con el cambio de gobierno, se inició un proceso a fin de reevaluar su contenido, así, la subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, convocó al comité interministerial para determinar qué cambios se le realizarían. Luego de ese proceso, el Ejecutivo re-

58 Información publicada en página web de Londres 38 Espacio de Memorias.

59 Información publicada por el Diario El Mercurio el 4 de enero de 2019.

60 La Ley 20.885, publicada en el Diario Oficial el 5 enero de 2016, creó la Subsecretaría de Derechos Humanos, adecuando la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Justicia, y fijando entre sus obligaciones en los arts. N°8, N°12 y N°14 aquellas relacionadas con el PNDH.

tiró de la Contraloría -en diciembre de 2018- el decreto que había dejado la administración anterior con el plan propuesto inicialmente. Esto, justamente, para introducir modificaciones, incluyendo, además, algunas observaciones hechas por el propio organismo (Catena, 2019).

La subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, indicó que "los Planes Nacionales de Derechos Humanos corresponden a una política de Estado. Por esto, como Gobierno mantuvimos el plan existente desde el año 2017 y, a través del trabajo conjunto con las instituciones responsables desarrollamos un proceso de ajustes metodológicos para facilitar y favorecer el correcto cumplimiento de las acciones del Plan"[61].

Así, en septiembre de 2019, la subsecretaria Lorena Recabarren y el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín, ingresaron el decreto a Contraloría con los cambios definitivos[62]. El proceso de ajuste incluyó tres fases: levantamiento de observaciones, propuesta de cambios de forma y fondo y, finalmente, la aprobación del comité interministerial. Tras ese proceso, el plan quedó con 608 acciones (Catena, 2019). Con fecha 6 de diciembre de 2019, la Contraloría General de la República tomó razón del mismo.

A propósito de estos ajustes es relevante poder comparar el primer capítulo del PNDH titulado "Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica", y revisar las modificaciones efectuadas en él.

Para hacer un breve análisis de los cambios y ajustes efectuados en las acciones del PNDH, que están relacionados con la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas, se expondrán a continuación cada una de esas acciones y objetivos planteados en el referido capítulo en su versión inicial y se compararán con los objetivos actuales establecidos por el actual gobierno. Con esto se podrá observar cómo las modificaciones realizadas pueden incidir en promocionar la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y de la memoria histórica en el país.

61 Ministerio de Justicia, 5 de septiembre de 2019. Disponible en https://www.minjusticia.gob.cl/ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-ingreso-plan-nacional-de-dd-hh-a-contraloria-para-toma-de-razon/

62 Las modificaciones al PNDH se encuentran establecidas en el Decreto N°368 de fecha 09 de julio de 2019, del Ministerio de Justicia y el que fue ingresado por el Gobierno a la Contraloría General de la República, el 5 de septiembre del 2019, la que tomo razón del mismo con fecha 6 de diciembre de 2019.

Tabla 16. Sobre derecho a la verdad

PROPUESTA INICIAL PNDH -2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL – 2019
Promover el acceso a la verdad, la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura, asegurar la reparación de todas las víctimas de estos crímenes, y preservar la memoria histórica.	Promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y de la memoria histórica.

Se eliminó la frase "el acceso a la verdad"; en este sentido, si bien la investigación judicial busca establecerla, lo fundamental es el derecho a la verdad que es más amplio que la sola investigación judicial. Este derecho debe ser respetado, tanto en el sentido individual del caso para efectos de la justicia y la reparación, como en el sentido colectivo para que la sociedad conozca lo ocurrido[63].

Junto a lo anterior, cambiar "preservar la memoria histórica" por "[promover] la memoria histórica", cambia de una noción protectora a una potenciadora, lo cual, en los hechos podría redundar en que se dé paso a la intervención de lugares en donde podrían estar los cuerpos de personas aún desaparecidas, perjudicando los procesos de búsqueda. En efecto, para el esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, es necesario, en algunos casos, conservar ciertos sitios clave para las investigaciones, sobre todo los lugares de ejecución.

En relación con el plan de búsqueda del PNDH, hay que considerar que es un tema central relacionado con el objetivo de dar respuesta a la sociedad y a las víctimas de las desapariciones forzadas, sobre su trayectoria desde que estuvo privado de libertad por agentes del Estado y el destino final.

De acuerdo con la información proporcionada por la Subsecretaría de Derechos Humanos[64], en el año 2017 se incorporó al Área de Memoria y Proyectos, el equipo de investigación y búsqueda de destino final, en coherencia con la acción respectiva comprometida en el PNDH, vinculándolo a "Acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas calificadas de desaparición forzada" para el período 2019-2021. El plan de búsqueda queda bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, designando al SML y a la Policía De Investigaciones (PDI) como instituciones colaboradoras.

Con relación a este plan de búsqueda, la subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, informó ante el Comité CED, que el equipo dedicado a estas tareas debe elaborar un informe que contenga el listado con la cifra oficial e identidad de víctimas de desaparición forzada, debido a las discrepancias que se observan entre instituciones y organismos públicos, sitios de memoria, agrupación de familiares de víctimas, centros de estudios y otros. Este informe, debiera generar una propuesta de trabajo para la búsqueda de familiares que no hayan entregado muestras sanguíneas al SML, con el fin de compararlos con los restos óseos sin identificar que se encuentran en custodia de ese Servicio[65].

Así también, en el informe de seguimiento enviado por la Subsecretaría de Derechos Humanos al Comité CED, se informó la creación de la Mesa Intersectorial para Instituciones Públicas que auxilian a la Justicia en la búsqueda de víctimas de violaciones a los derechos humanos, cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990", que entre sus labores contó con la elaboración del "Protocolo de acción para Instituciones Públicas que auxilian a la justicia en la búsqueda de víctimas de violaciones a los derechos humanos, cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990" (en adelante, el "Protocolo"). El objetivo del documento es establecer reglas mínimas de actuación para las instituciones que desarrollan funciones relacionadas con la investigación, búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

El protocolo establece un procedimiento para resguardar el lugar del hallazgo de osamentas, determinar si los restos son humanos o no, el número de personas, la causa de muerte y el tiempo transcurrido. Así también, establece procedimientos para recuperar de manera minuciosa los restos humanos y las demás evidencias, culturales, balísticas, entre otras, asegurando el adecua-

63 Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre 2009.

64 Información proporcionada al INDH, vía oficio N°724 del 19 de agosto de 2019.

65 Intervención en sesión de Examen periódico del Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas al informe inicial entregado por el Estado de Chile sobre la implementación de la CED, 9 de abril de 2019, Ginebra. http://webtv.un.org/search/consideration-of-chile-279th-meeting-16th-session-committee-on-enforced-disappearances/6024600235001/?term=chile&sort=date

do manejo de la evidencia encontrada, ya sea, mediante hallazgos accidentales o a raíz de la búsqueda ordenada por las autoridades competentes. Finalmente, el protocolo establece elaborar informes específicos que resuman el trabajo de análisis, de fuentes documentales y otras, que informen situaciones sobre el destino final, de personas de víctimas de desaparición forzada. De acuerdo con la información proporcionada por la misma Subsecretaría de Derechos Humanos al Comité CED, en junio de 2020, dicho protocolo está siendo revisado aún por los integrantes de la mesa intersectorial[66].

De esa forma, al comparar el PNDH original en lo que refiere a esta relevante acción se produce un cambio sustantivo:

Tabla 17. Sobre el Plan Nacional de Búsqueda

PROPUESTA INICIAL PNDH - 2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL - 2019
Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos.	Desarrollar y coordinar acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas de desaparición forzada.

66 Informe de seguimiento del Estado Parte al Comité CED. (2020). Observaciones finales sobre el informe presentado por Chile del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Del propósito de ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda se cambia a "desarrollar y coordinar acciones", lo que no asegura el tener una institucionalidad ad hoc, con metas, plazos, recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para implementar a nivel nacional la búsqueda.

Este punto incluso ha sido resaltado por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas en su misión a Chile quienes han resaltado la necesidad de que el país cuente con un Plan Nacional de Búsqueda (ONU, 2013). Una institucionalidad en la materia permitiría aunar y armonizar el trabajo que los distintos órganos hoy en día realizan (Subsecretaría de Derechos Humanos, Poder Judicial, SML y PDI), de forma tal de tener un registro colectivo unificado que pudiera identificar claramente a las víctimas hasta la fecha consideradas como detenidas desaparecidas, los procesos judiciales y administrativos en las que se encuentran, y analizar aquellos casos que aún se encuentran sin convicción, revisando la viabilidad o no de sus procesos.

Respecto del plan de búsqueda –que se entiende debe tener una institucionalidad y ser de carácter administrativo, con recursos específicos–, existe concordancia entre las personas entrevistadas[67], en que actualmente ya no es posible hablar de un plan de búsqueda propiamente tal, pues no se han generado comisiones y/o equipos de búsqueda, ni se han otorgado los recursos financieros necesarios para esto. Lo que existirían son acciones concretas de búsqueda de personas desaparecidas, que están acotadas a la búsqueda judicial, es decir, acciones que se relacionan con demandas del poder judicial sobre causas ya iniciadas y a cargo de los ministros designados para tales efectos. En ese sentido, para las personas entrevistadas, lo que se está haciendo es fortalecer el trabajo que se ha hecho siempre. Esto es, en el marco de ciertos procesos judiciales, los ministros piden a los órganos auxiliares que busquen, pero la búsqueda queda acotada solo a la causa que llevan a cabo, no hay una búsqueda más amplia, que esté más allá del proceso judicial específico.

67 SML y Collins.

Al respecto, la Unidad de Derechos Humanos del SML, que realiza sus funciones por orden judicial, precisa:
Hemos desarrollado temas [respecto de la búsqueda de detenidos desaparecidos] que a nosotros nos parecen interesantes, pero que no nos están permitidos por ley, por ejemplo, en Cuesta Barriga nosotros encontramos 2 o 3 cuerpos que eran producto de la Operación Cóndor; nos habría gustado allí haber investigado un poco más respecto de la Operación Cóndor donde existen más de 60 personas detenidas desaparecidas, ejecutadas políticas en Argentina, porque a lo mejor probablemente muchos de ellos fueron trasladados a Chile. Lo que pasa es que, por ley, nosotros somos auxiliares de la justicia; qué significa eso, que a nosotros un ministro nos ordena y para nosotros ese es nuestro límite y le podemos sugerir, "ministro tenga a bien", pero nada más. Como somos auxiliares de la justicia, aunque se nos ocurra que puede haber restos en la cordillera, si un juez no nos ordena no podemos ir; y, para que un juez tome en cuenta nuestra idea, de que ahí podría haber desaparecidos, deberíamos tener muchas pruebas. Entonces el sistema de búsqueda propiamente tal, depende de los jueces en nuestro país[68].

Para Collins[69] y el SML, la idea originaria era generar un cambio más profundo que permitiera hacer un trabajo mucho más significativo con relación a la búsqueda e identificación de las personas detenidas desaparecidas sobre los cuales se ha perdido todo rastro.

El SML señala que, de acuerdo con las experiencias internacionales, un plan de búsqueda es aquel en que el Estado pone los recursos para que los profesionales capacitados tengan dedicación exclusiva; establece estrategias y plazos para la recopilación de información, para luego comenzar la búsqueda propiamente tal. Además, los estándares de derechos humanos en la búsqueda de personas detenidas desaparecidas, establecen que todo proceso de búsqueda debe considerar la participación de los familiares de las víctimas, lo cual es obligatorio y éticamente necesario.

68 En entrevista sostenida el 16 de agosto de 2019.

69 En entrevistada sostenida el 31 de julio de 2019.

Collins complementa esta propuesta indicando que otra alternativa sería explorar estrategias adicionales en busca de nueva información, generando una modalidad o instancia de indagación administrativa. Aquella búsqueda triangularía los antecedentes judiciales producidos por causas terminadas o en curso, con otras fuentes de información, privilegiando el descubrimiento del destino final y/o ubicación actual de los restos de personas aún desaparecidas. De esa forma, el Estado daría cumplimiento a su obligación de búsqueda.

Cabe reiterar que, de acuerdo con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la ONU[70], se establece que "la búsqueda debe ser organizada de manera eficiente. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas".

Un tercer cambio está referido a la promoción para crear "una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos".

Tabla 18. Sobre una Comisión Calificadora Permanente

PROPUESTA INICIAL PNDH - 2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL - 2019
Promover la creación de una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura).	Estudio comparado de comisiones de verdad.
	Informe de posibles mecanismos de acceso a la justicia para víctimas de tortura y prisión política.

70 Principio N°10. Para mayor información, ver: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

Como se aprecia, la acción actual se divide en dos acciones, que son un estudio y un informe. Se elimina la iniciativa de promover la Comisión Calificadora Permanente o una institucionalidad permanente del Estado, que opere bajo los mismos principios y orientaciones utilizados en la Comisión Valech. La eliminación de esta iniciativa, perjudica las posibilidades de obtener nueva información sobre posibles otras personas detenidas desaparecidas no declaradas.

Una institucionalidad permanente permitiría reconocer una realidad empírica, que los actores que auxilian a la justicia en tareas de búsqueda saben, esto es, que existen víctimas sin calificación, esto es, no identificadas como detenidas desaparecidas, como las actualmente encontradas y evitaría a futuro dejar sin reconocimiento otras potenciales víctimas no identificadas, ni calificadas.

Al respecto, Collins señaló:

[Las víctimas recientemente identificadas] no están en las nóminas Rettig, entonces no hay forma, de las que ahora aparecen, porque las listas están cerradas porque el Estado ha hecho esto de abrir y cerrar, abrir y cerrar [las comisiones]. Las nuevas verdades administrativas que el Estado va produciendo, sea por el Servicio Médico Legal o por los procesos judiciales, sobre quiénes son o no, detenidos desaparecidos o ejecutados políticos, quedan sin reconocimiento[71].

Así también, el equipo de derechos humanos del Servicio Médico Legal (SML) indicaba:

"Sabemos que no va a funcionar una instancia nueva de calificación, eso está claro, no obstante eso, nadie puede hacerle un quite a la realidad y nosotros sabemos de la existencia de muchos detenidos desaparecidos NN que no fueron calificados en ninguna comisión y que fueron identificados por nosotros, o sea, por lo menos hay 5 o 6 y tenemos más, y que han sido asociados a casos de derechos humanos del ministro Carroza"[72].

Una preocupación que destacan, es que las personas no calificadas (como los desaparecidos cuyos restos se han encontrado) se constituirían en una suerte de "víctimas de segunda clase", pues no existe una instancia del Estado que les asigne formalmente la condición de víctima ante la sociedad. Además, sus familiares no tienen derecho a las reparaciones que fueron establecidas por las comisiones de verdad; es decir, no tienen derecho a la pensión, ni a las becas de educación que asignó el Estado. Una Comisión Calificadora permanente abre una ventana de oportunidad para que familiares y conocidos de potenciales víctimas de la desaparición forzada se aproximen a entregar información y buscar un reconocimiento social y oficial.

Asociado al enfoque del presente capítulo, respecto a la relación entre la búsqueda de los detenidos desaparecidos, la justicia y reparación integral a las víctimas, hay dos acciones que también sufrieron modificaciones:

71 Entrevistada el 31 de julio de 2019.

72 Entrevistado el 16 de agosto de 2019.

Tabla 19. Sobre el artículo 103 del Código Penal y sobre el Decreto Ley de Amnistía

PROPUESTA INICIAL PNDH -2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL – 2019
Promover derogar o enmendar el artículo 103 del Código Penal cuando se aplica a delitos de lesa humanidad.	Elaborar informe en derecho y jurisprudencial respecto de la aplicación del artículo 103 del Código Penal para casos de delitos de lesa humanidad, para apoyar discusión legislativa sobre nuevo Código Penal.
Promover, dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía.	Elaborar informe en derecho en relación al impacto jurídico de la eventual derogación de la Ley de Amnistía.

La acción original relacionada con la derogación o modificación del artículo 103 del Código Penal, que norma sobre la media prescripción en acción penal, es sustituida por la acción de elaborar un informe en derecho en los casos de su aplicación en delitos de lesa humanidad. Algo similar ocurre con la acción de promoción de la derogación de la Ley de Amnistía que se transforma en la acción de elaboración de un informe en derecho sobre el impacto que tendría su eventual derogación. Ambos cambios, no resultan en concordancia con las Observaciones Finales emanadas por el Comité CED a Chile que instaban al Estado a que "d) Garantice que la legislación interna no contenga disposiciones que permitan eximir a los responsables de desaparición forzada de cualquier acción judicial o sanción penal apropiada". Al respecto, le recomienda declarar la nulidad y la carencia de efectos jurídicos del Decreto-Ley 2191 de Amnistía; que en materia de prescripción indicó "El Comité alienta al Estado parte a adoptar el proyecto de ley para tipificar el delito de desaparición forzada (BOL No. 9818-17) que entre otras cosas establece la imprescriptibilidad de la acción penal y la pena por el delito de desaparición forzada" (CED, 2019).

Respecto de los archivos y su importancia como información en los procesos de búsqueda se produce también un cambio:

Tabla 20. Sobre archivo y eliminación de documentos

PROPUESTA INICIAL PNDH -2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL – 2019
Continuar participando de la tramitación del Proyecto de ley que modifica el DFL N° 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. El proyecto se encuentra a la fecha en segundo trámite constitucional.	Hacer seguimiento presencial a proyectos de ley que modifiquen el DFL N° 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva.

Como se observa, se cambia de tener una participación activa en la tramitación del proyecto que modifica las facultades legales de eliminación de información a la de hacer un seguimiento presencial al proyecto, que en términos de acción resulta difusa o difícil de fijarle indicadores de cumplimiento.

En cuanto a la acción sobre el uso de información relacionada a casos de derechos humanos, se ha incorporado como fuente de información a sistematizar lo recolectado por la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación:

Tabla 21. Sobre la sistematización de información

PROPUESTA INICIAL PNDH -2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL – 2019
Sistematización de información para el acceso a la justicia, que considere los siguientes elementos: 1. Levantar y sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS N°355) y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Valech II), que hayan sido condenadas por Tribunales Militares en Tiempo de Guerra. 2. Levantar las causas con sobreseimiento temporal, identificando patrones comunes de dichos sobreseimientos, identificando el tipo de información que es difícil conseguir, para formular requerimientos masivos de información que permitan el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables. 3. Identificar e impulsar el grupo de casos que han quedado paralizados en su tramitación por la fuga de inculpados o bien por tener requerimientos de extradición pendientes.	Sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS N°355), la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos (Valech II), que hayan sido condenados por Tribunales Militares en tiempos de guerra.

Sin embargo, fueron eliminadas dos acciones que se estima, perjudican el que la información recolectada sea completa –las causas sobreseídas y las paralizadas por fuga de inculpados– y permita obtener posibles antecedentes para la búsqueda de las personas desaparecidas, tal como postulan los tratados internacionales de Derechos Humanos relativos a la materia, vigentes actualmente en el ordenamiento jurídico nacional.

Otros aspectos que se relacionan con la información, su acceso y uso para los procesos de búsqueda, sean administrativos o de apoyo a procesos judiciales, son las mejoras en la descripción de las acciones, lo que las hace más precisas al momento de controlar su resultado:

Tabla 22. Sobre la difusión de memoria histórica, recopilación de registros y digitalización de datos

PROPUESTA INICIAL PNDH -2017	OBJETIVO PNDH ACTUAL – 2019
Desarrollo de proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos. Generación de un modelo de descripción archivística con perspectiva de derechos humanos para facilitar el acceso a documentación gubernamental producida entre 1973-1990. Lo anterior implica la identificación, descripción y acceso a documentos pertenecientes a fondos documentales custodiados por el Archivo Nacional de Chile, que den cuenta de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura Capacitación archivística a sitios de memoria y organizaciones de derechos humanos vinculadas al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Pesquisar y obtener documentos y conjuntos documentales que den cuenta de acciones represivas por parte de entidades estatales en el período 1973-1990, mediante la investigación interdisciplinaria, la cooperación y la gestión institucional. Desarrollo de exposiciones para visibilizar y poner en valor fondos documentales que den cuenta de las violaciones a los derechos humanos producidas entre 1973-1990. Difusión mediante conversatorios y divulgación de contenidos por medio de publicaciones.	Desarrollo de los siguientes proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos, junto con la Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad: 1. Proyecto "Digitalización y puesta en valor y Conservación de Colecciones del Archivo de la Vicaría de la Solidaridad", que contempla: ejecutar labores de conservación de los documentos a digitalizar; realizar inventario de la documentación a digitalizar; y el control de calidad de las imágenes. 2. Ordenamiento de los archivos jurídicos y documentación pública, para ponerlos a disposición de la sociedad como instrumentos de colaboración a la reconciliación y la construcción de una sociedad fundada en la verdad, la justicia y el respeto de los Derechos Humanos. 3. Ordenamiento y almacenamiento definitivo de documentación en nuevo inmueble.
Registro de hechos vitales de víctimas calificadas. Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en las Comisiones de Verdad y Justicia.	Catastro de los hechos vitales de víctimas calificadas: Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, por la Corporación Nacional del Reparación y Reconciliación y por la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos. Requiere un levantamiento informático de la información, un repositorio digital, obtener las copias de libros y luego digitalizarla para guardarlas en el gestor de documentos.
Digitalización de testimonios de violaciones a los derechos humanos en dictadura para archivos documentales.	Colaborar en la digitalización de los archivos carcelarios correspondientes a prisioneros políticos entre 1973 y 1990. Esto se realiza en dependencias del Museo de la Memoria y Derechos Humanos, en virtud del Convenio suscrito entre ambas entidades.

En relación a la difusión de memoria histórica, recopilación de registros y digitalización de datos el Plan Nacional de Derechos Humanos actual mantiene los lineamientos generales del plan inicial.

CONCLUSIONES

Al observar la situación de nuestro país en materia de justicia transicional, respecto de las víctimas de derechos humanos y sus familiares, en particular a los detenidos desaparecidos, el Estado ciertamente tiene aún una deuda pendiente.

Durante la dictadura las personas detenidas desaparecidas sumaron 1.193 según las agrupaciones familiares de detenidos desaparecidos de las cuales solo han sido identificadas 155 conforme a lo reportado por el Servicio Médico Legal, a casi 30 años de recuperada la democracia. No hay un listado oficial y actualizado de las personas detenidas y hechas desaparecer. De aproximadamente 1.000 ciudadanos chilenos, no se conoce aún su destino final, perpetuando así el dolor de la pérdida a familiares y sus entornos sociales, provocando un daño transgeneracional y social, en un país donde para este tipo de crimen aún no está ni toda la verdad, ni toda la justicia.

Como lo señaló el ministro Sergio Muñoz, cuando en 2015 visitaba el Memorial de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos de Paine: "Han tenido la paciencia de esperar más allá de lo que estaría dispuesta cualquier persona en el mundo" (Diario Universidad de Chile, 2015).

Así también lo ha señalado el INDH en diversos Informes Anuales y en particular los de 2015 y 2017, recordando que hay compromisos oficiales de años recientes, en cuanto a mejorar y profundizar el cumplimiento de los deberes estatales en relación con las violaciones de derechos humanos en dictadura, que no han llegado a cumplirse, o se han cumplido de una manera parcial. Tal es el caso de las desapariciones forzadas.

En relación con la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas, se hace necesario reconocer que esta no ha sido una prioridad para el Estado y, más bien, ha constituido un elemento secundario en las investigaciones judiciales que han apuntado básicamente a conocer los procedimientos utilizados en el secuestro, los lugares de detención, los responsables de los delitos y de la aplicación de sanciones, pero no han continuado las investigaciones con pistas o información relevante que puede o pudo llevar a conocer el destino final de esos detenidos desaparecidos. De hecho, hay casos de desaparecidos que no tienen expedientes judiciales y otros que, habiendo sido identificados, no son reconocidos oficialmente por el Estado.

Un paso importante y positivo son las medidas anunciadas por la Corte Suprema con el objetivo de agilizar la tramitación de causas, tanto para las que están en manos de cada Corte de Apelaciones como en la misma Corte Suprema. También, es relevante la aprobación y puesta en marcha de la Oficina de Coordinación de Causas sobre graves violaciones a los Derechos Humanos del Poder Judicial.

Como se mencionó, la búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada ha sido fundamentalmente a través de procesos judiciales, lentos, incompletos, desarticulados, con efectos devastadores en sus familiares y no exento de errores en la identificación de restos y en el examen de los sitios ubicados. La vía administrativa no ha sido practicada como política sistemática del Estado a través de un plan y recursos apropiados.

Tampoco se han creado, por parte del Estado, los canales de coordinación entre las instituciones públicas pertinentes, la sociedad civil y los familiares de las víctimas, lo que no permite avanzar con la rapidez que la situación requiere, por lo que se hace evidente la necesidad de actuar con otra forma institucional que aumente la eficiencia y eficacia de la búsqueda.

La experiencia en algunos países de la región, así como los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, son esfuerzos fundamentales para avanzar hacia un plan nacional de búsqueda, que sea gestionado por un organismo autónomo que brinde garantías a las víctimas y perdure en el tiempo con independencia

de los cambios de autoridades democráticas que se den en el país. En este sentido, el INDH considera fundamental que se genere una política pública que no se centré solamente en lo judicial; es decir, un plan de búsqueda de carácter administrativo, que refleje el compromiso del Estado en esta materia.

Se considera importante un listado oficial coordinado de todas las instituciones sobre las personas detenidas desaparecidas, con datos desagregados. Es central saber quiénes son las personas detenidas desaparecidas, a quiénes se está buscando y a quiénes se les ha encontrado –o a qué identidad pertenecen los restos– es decir, cuál es la dimensión de la tarea hecha y lo que resta por hacer. Sin embargo, esta acción debe quedar enmarcada como el primer paso de un conjunto de otras labores que contemple un plan de búsqueda integral.

Se estima que la decisión de no crear una Comisión Permanente de Calificación o una institucionalidad estatal permanente, en lo particular para las desapariciones forzadas, limita las posibilidades de abrir nuevas fuentes de información para la búsqueda, a la vez que perpetuará la injusticia hacia las víctimas NN que fueron halladas e identificadas por el SML con posterioridad al cese de las distintas comisiones de verdad que operaron en el país. En este sentido, queda la incertidumbre, con relación a las víctimas que pudiesen ser encontradas e identificadas en el futuro, respecto de si el Estado les reconocerá su condición de víctimas de desaparición forzada y les otorgará las reparaciones a las que tuvieron acceso los familiares de aquellas reconocidas por las comisiones.

Un elemento clave a reconocer y valorar por las autoridades debe ser el esfuerzo sistemático y valeroso que han tenido las familias de personas detenidas desaparecidas, las agrupaciones sociales y de derechos humanos, que han persistido en su lucha por conocer el paradero de sus seres queridos. Por ello es clave su participación en el diseño, metas y ejecución de las búsquedas que realicen los organismos encargados.

Una de las preocupaciones de las agrupaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada y ejecución política, sigue siendo el que los perpetradores fallezcan sin responder por sus crímenes y sin colaborar con información útil para la justicia dado lo prolongado que han sido los juicios y los resquicios utilizados por sus defensas para dilatar el cumplimiento de las sentencias.

Como señaló Daniel Figallo[73] ante el Comité contra la desaparición Forzada: “Las víctimas nos reclamarán siempre y seguramente nunca todo el esfuerzo será suficiente, ese es el punto adonde tenemos que mirar, esa es la dirección que tenemos que asumir”.

73 Abogado, miembro experto del Comité contra la desaparición forzada de las Naciones Unidas.

RECOMENDACIONES

01 Se recomienda al Poder Ejecutivo que la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas sea parte de una política pública integral en materia de desapariciones. Esta política pública debe construirse con base en las obligaciones del Estado de buscar, localizar, liberar, identificar y restituir los restos de todas las personas sometidas a desaparición. Los objetivos de esta política integral, además de la búsqueda, deben ser la prevención de desapariciones forzadas, el justo castigo de los perpetradores y la adopción de medidas de protección de las víctimas, entre otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer desapariciones forzadas.

02 Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, a través de todos los organismos estatales con responsabilidades en materia de justicia, continuar e intensificar los esfuerzos de búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada cuyo paradero no haya sido esclarecido; y, en caso de constatar su muerte, identificar y restituir sus restos a sus familiares en condiciones dignas.

03 Se recomienda a todas las entidades públicas que conforman el sistema de justicia y le coadyuvan, que intensifiquen los esfuerzos para agilizar las investigaciones en trámite sobre desaparición forzada de personas, e iniciar sin demora aquellas que no tienen un proceso judicial iniciado, con el objeto de sancionar –sin dilación y con penas que consideren la extrema gravedad de los delitos cometidos– a todas las personas que hayan participado de su materialización, tanto en calidad de autores intelectuales, materiales, cómplices y encubridores, que mediante su acción o inacción permitieron la impunidad de los perpetradores; y a la vez persistir, independiente de los procesos judiciales que se lleven a cabo, en la búsqueda de los cuerpos de las víctimas.

04 Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos que reponga la acción de "Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos", considerando la participación activa de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, tomando como orientación los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y dotándolo de los recursos necesarios para hacer eficiente su labor.

05 Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos considerar la creación de una instancia calificadora permanente que opere bajo los mismos principios y orientaciones utilizados en la Comisión Valech para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura), con el objetivo de lograr abrir un espacio para recoger por una parte, nueva información sobre las desapariciones forzadas ocurridas en dicho período y, por otra, acoger casos que no han tenido la oportunidad de ser denunciados, tal como lo exige la normativa internacional suscrita.

06 Se recomienda a los poderes colegisladores discutir prontamente el proyecto de ley (Boletín 9958-17) que busca suprimir la facultad excepcional que autoriza a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa para retener o destruir, sin control externo sobre los criterios aplicados, los documentos relacionados con sus actividades.

07 Se recomienda a los poderes colegisladores discutir, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, y sin más dilaciones, el proyecto de ley (Boletín 9818-179) que busca modificar el Código Penal para tipificar la desaparición forzada de personas como un delito ordinario autónomo en el ordenamiento jurídico interno.

08 Se recomienda al Estado ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (Boletín 1265-10).

Tabla 23*: *Información base según diversas fuentes

FUENTE: Información proporcionada al Comité CED		**DATOS**
Personas Detenidas Desaparecidas	Subsecretaria de Derechos Humanos	1100
	Londres 38	1193
	Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en 1995	1169

FUENTE: SERVICIO MÉDICO LEGAL / Información proporcionada al Comité CED	
Identificación de Personas Detenidas Desaparecidas 303 identificadas	
Fechas	• 19 por orden judicial en 1979 • 284 desde 1990 a la fecha
Hallazgo de restos	• 155 corresponden a personas detenidas desaparecidas • 148 a ejecutadas sin entrega de restos al momento de su muerte
Distribución geográfica del hallazgo de restos	• 157 a Región Metropolitana • 143 en diversos puntos de Arica a Coyhaique • 3 en Argentina
Análisis de restos mortales inhumados ilegalmente en cementerios y fosas clandestinas	• 219 a Cuerpos Enteros • 82 a pequeños vestigios
Mecanismos para identificación	• ADN nuclear: 171 casos • ADN mitocondrial: 15 casos • Huella dactilar: 1 caso • Métodos antropológicos tradicionales 115

FUENTE	PODER JUDICIAL ministra Gloria Ana Chevesich al Comité CED 2019			
CAUSAS	CANTIDAD	ESTADO PROCESAL	CANTIDAD	%
En tramitación sobre casos de secuestro, detención ilegal y aplicación de tormentos y desapariciones	834	SUMARIO	654	78
		PLENARIO	63	7.5
		CON SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA	116	14
Sin proceso judicial	355 víctimas			


¿DONDE ESTAN?

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA PARTE I
ANTECEDENTES

Gendarmería de Chile. 26 de junio de 2020. "Reporte diario de contagios y vacunación". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: https://www.gendarmeria.gob.cl/corona2020.html

MINSAL. 28 de mayo de 2020. "SEREMI de Salud RM convoca a reunión de emergencia para revisar la situación de ELEAM". Recuperado el 6 de noviembre de 2020 de: www.senama.gob.cl/noticias/seremi-de-salud-rm-convoca-a-reunion-de-emergencia-para-revisar-la-situacion-de-eleam.

Minjuddhh, 30 de octubre de 2020. "Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inicia coordinaciones para retomar visitas en las cárceles del país". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: https://www.minjusticia.gob.cl/ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-inicia-coordinaciones-para-retomar-visitas-en-las-carceles-del-pais/

SENAMA. 08 de Octubre de 2020. "COVID 19: Primera Dama participa de anuncio de apertura gradual de Establecimientos de Larga Estadía de Adultos Mayores (ELEAM)". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: http://www.senama.gob.cl/noticias/covid-19-primera-dama-participa-de-anuncio-de-apertura-gradual-de-establecimientos-de-larga-estadia

SENAMA. 07 de Octubre de 2020. "Protocolo para la Prevención y Manejo del COVID-19 en centros residenciales para personas mayores.". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Actualizacio%CC%81n_Protocolo_Residencias_Personas_Mayores.pdf

SENAME. Octubre, 2020. "Cifras de contagios covid-19 en centros de protección y justicia juvenil". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: https://www.sename.cl/web/index.php/cifras-de-contagios-covid-19-en-centros-de-proteccion-y-justicia-juvenil/
SENAME. "Plan Coronavirus SENAME". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: https://www.sename.cl/web/index.php/plan-coronavirus-sename/

SENAME. 27 de agosto de 2020. "Adecuados protocolos en centro de justicia juvenil lo mantienen sin casos por covid-19". Recuperado el 5 de noviembre de 2020 de: https://www.sename.cl/web/index.php/2020/08/27/adecuados-protocolos-en-centro-de-justicia-juvenil-lo-mantienen-sin-casos-por-covid-19/

SENAME. 14 de agosto de 2020. "Protocolo de actuación frente a la alerta sanitaria por Coronavirus COVID-19 en centros de cuidado alternativo residencial y FAE de administración directa". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2020/08/Protocolo-Actuaci%C3%B3n-COVID-19-Centros-Residencias-AADD-8-Versi%C3%B3n.pdf

Facultad de Medicina, Universidad del Desarrollo. 2020. "Estudio de seroprevalencia contra infección de SARS-CoV-2 durante tiempo de pandemia en Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores en tres regiones de Chile". Recuperado el 16 de noviembre de 2020 de: http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Protocolo_investigacio%CC%81n_proyecto_SENAMA_postCE.pdf

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 01
LA PANDEMIA DE COVID-19 COMO UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Acnudh. (2020). *Directrices relativas a la COVID-19*. Recuperado desde https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf

CEPAL. (2020a). *Informe especial COVID-19 núm. 1: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19*. Santiago de Chile.

CEPAL. (2020b). *Informe especial COVID-19 núm.3: el desafío social en tiempos de la COVID-19*. Santiago de Chile.

CIDH. (2020a). *Resolución 1/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas."* Washington.

CIDH. (2020b). *Resolución 4/2020 "Derechos Humanos de las personas con COVID-19."* Recuperado desde www.cidh.org

Comité CCPR. (1981). *Observación general número 5 sobre suspensión de obligaciones (artículo 4)*. Ginebra.

Comité CCPR. (2001). *Observación general número 29 sobre estados de emergencia (artículo 4)*. Ginebra.

Comité CCPR. (2019a). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Vietnam*. Ginebra.

Comité CCPR. (2019b). *Observaciones finales sobre Guinea Ecuatorial en ausencia de su informe inicial*. Ginebra.

Comité CCPR. (2019c). *Observaciones finales sobre Nigeria en ausencia de su segundo informe periódico*. Ginebra.

Comité CCPR. (2020). *Declaración sobre la suspensión de obligaciones dimanantes del Pacto en relación con la pandemia de COVID-19*. Recuperado desde https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CDH-COVIDstatementSP.pdf

Comité CEDAW. (2018). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*. Ginebra.

Comité CRPD. (2014). *Informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre su 12° periodo de sesiones*. Ginebra.

Corte IDH. (1987a). *Opinión consultiva OC-8/87*. San José.

Corte IDH. (1987b). *Opinión consultiva OC-9/87*. San José.

Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. (2000).

Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. (2007).

Corte IDH. *Sentencia sobre el caso Gonzáles Lluy y otros vs. Ecuador*. (2015).

Corte IDH. (2020, 9 de abril). Declaración 1/20. Recuperado el 10 de agosto de 2020, desde https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/declaracion.html

Ecosoc-Comité DESC. (2020). *Declaración sobre la pandemia de COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra.

Ecosoc. (1984). *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

GAVI. (2020, 3 de septiembre). COVAX explained | Gavi, the Vaccine Alliance. Recuperado el 16 se septiembre de 2020, desde https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained

Gobierno de Chile. (2020, 22 de septiembre). Gob.cl - Artículo: presidente Piñera anuncia avances para la obtención de potenciales vacunas contra el COVID-19. Recuperado el 23 de septiembre de 2020, desde https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-anuncia-avances-para-la-obtencion-de-potenciales-vacunas-contra-el-covid-19/

INDH. (2010). Los derechos humanos y su marco normativo. *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*, 23–36. Recuperado desde https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/41/informe_anual_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y

INE. (2020a). *Boletín estadístico-9*. Santiago de Chile.

INE. (2020b). *Boletín estadístico-10*. Santiago de Chile.

INE. (2020c). *Boletín estadístico-11*. Santiago de Chile.

Minsal. (2020). *Informe epidemiológico núm. 26*. Recuperado desde https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/06/16062020_Reporte_Covid19.pdf

OMS. (2020a). *Situation Report-1*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf

OMS. (2020b). *Situation Report-11*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200131-sitrep-11-ncov.pdf?sfvrsn=de7c0f7_4

OMS. (2020c). *Situation Report-13*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6

OMS. (2020d). *Situation Report-22*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200211-sitrep-22-ncov.pdf?sfvrsn=fb6d49b1_2

OMS. (2020e). *Situation Report-37*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200226-sitrep-37-covid-19.pdf?sfvrsn=2146841e_2

OMS. (2020f). *Situation Report-47*. Recuperado desde https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200307-sitrep-47-covid-19.pdf?sfvrsn=27c364a4_4

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 02
EL DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA COVID-19

Armendariz, Xavier. Controversia de Acuerdo con el Artículo 209 del Código Procesal Penal. Recuperado : https://drive.google.com/file/d/1fbT2vGyLJFLH3_Pz7qKnxe8AsdNWvyT9/view

Centro de Producción del Espacio. (2020). Cuarentenillas, tránsito y (des)control. Disponible en https://producciondelespacio.org/2020/06/19/cuarentenillas-transito-y-descontrol/

Centro de Producción del Espacio. (2020b). Atlas de indicadores espaciales de vulnerabilidad ante el COVID-19 en Chile. Disponible en https://producciondelespacio.org/atlas-de-indicadores-espaciales-de-vulnerabilidad-ante-el-covid-19-en-chile/

CIDH. (2020). Resolución 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.

CIPER. (2020). Falla pieza clave para contener el virus: acta interna del Minsal revela graves problemas en la trazabilidad de casos. 29 de mayo de 2020. Disponible en https://ciperchile.cl/2020/05/29/falla-pieza-clave-para-contener-el-virus-acta-interna-del-minsal-revela-graves-problemas-en-la-trazabilidad-de-casos/

Consejo asesor COVID-19. (29 de junio de 2020). Criterios sanitarios de confinamiento y desconfinamiento comunitario. Minuta lunes 29 Junio 2020. Consejo asesor COVID-19, Ministerio de Salud Chile.

Consejo para la Transparencia. 2020a. Oficio N°255-2020. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2020/03/N°255-Según-Distribución.pdf

Consejo para la Transparencia. 2020b Oficio N°501-2020. disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2020/04/N°000501-Según-Distribución.pdf.

Corte IDH. (2020). Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20. COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben enfrentarse con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Corte IDH_CP-27/2020.

Data UC. (2020). Visualizador Covid-19 Chile. Disponible en https://coronavirus.mat.uc.cl

Departamento de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). Ministerio de Salud. 2020. Datos Abiertos. https://deis.minsal.cl/#datosabiertos. Accedido el 15 de Septiembre de 2020.

DIPRES. (15 de abril de 2020). Las finanzas públicas en el contexto del COVID-19. Disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-201476_Informe_PDF.pdf

Engel, E. (2020). Covid-19 en Chile. Análisis desde la estadística y la economía. Disponible en https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/06/Covid_19_2020_06_16_academia_EE.pdf

Espacio Público. (12 de junio de 2020). Informe sobre la evolución de la epidemia decovid-19 en Chile. Disponible en https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/06/CoVidChile1206_vf2.pdf

Escuela de Salud Pública. (2020). Elementos para el abordaje a la epidemia COVID 19 en Chile. 21 de marzo de 2020. Disponible en www.saludpublica.uchile.cl

Escuela de Salud Pública. (2020b). Informe Covid 19. Chile al 07/06/2020 (séptimo reporte) 7 de junio de 2020. Disponible en http://www.saludpublica.uchile.cl/noticias/164125/informe-covid-19-chile-al-07062020septimo-reporte

iCOVID-Chile. 2020. https://www.icovidchile.cl.

INDH. (2016). Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile. Santiago, Chile.

INDH. (2018). Solución a listas de espera en el sistema público de salud: una promesa incumplida. En Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/12/Libro-Informe-Anual-2018.pdf

INDH. (2019). Contribución a la Lista de Cuestiones Previas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas Quinto Informe Periódico del Estado de Chile Aprobado por el Consejo del INDH el 19 de agosto de 2019, en la sesión ordinaria N°497. Disponible en https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1696/lista-PIDESC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Data Science UDD. (2020). Movilidad 1-7 de junio para Regiones Metropolitana, Antofagasta y Valparaíso. Disponible en datascience.udd.cl/reports/5_COVID_IM.pdf

Instituto Data Science UDD. (2020b). Movilidad en Chile: 28 de febrero al 28 de junio. Disponible en https://datascience.udd.cl/reports/17_COVID_IM_Nacional.pdf

Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería (ISCI). (2020). Reporte de Movilidad 1: El dispar impacto de las cuarentenas en las comunas de la Región Metropolitana. Disponible en https://isci.cl/wp-content/uploads/2020/06/Social-Cuarentenas-v6-ISCI.pdf

Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería (ISCI). (2020b). El impacto del primer mes de cuarentena masiva en la Región Metropolitana. Disponible en https://isci.cl/wp-content/uploads/2020/06/Reporte-4-ISCI-movilidad-20-de-junio.pdf

Instituto Data Science UDD. (2020c). Movilidad: Región de Valparaíso entre 28 de febrero al 28 de junio. Disponible en http://datascience.udd.cl/reports/21_COVID_IM_Valparaiso.pdf

Matus, A. (2020). El colapso ya está aquí. 17 de junio de 2020. Disponible en https://www.infogate.cl/2020/06/17/el-colapso-ya-esta-aqui/

Mesa Social COVID-19. (2020). Lineamientos éticos en la atención de pacientes en una situación de pandemia. Santiago de Chile.

MINSAL. (2020). Ministerio de Salud presentó Residencias Sanitarias para el cumplimiento de cuarentenas por COVID-19. 27 de marzo de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-presento-residencias-sanitarias-para-el-cumplimiento-de-cuarentenas-por-covid-19/

MINSAL. (2020b). Testeo, residencias sanitarias y aumento de la capacidad hospitalaria: las medidas para el control de la pandemia COVID-19. 30 de mayo de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/testeo-residencias-sanitarias-y-aumento-de-la-capacidad-hospitalaria-las-medidas-para-el-control-de-la-pandemia-covid-19/

MINSAL. (2020c). Protocolo de detección de viajeros en aeropuertos. 3 de marzo de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/2020.03.10_PROTOCOLO-DETECCION-VIAJEROS_AEROPUERTOS.pdf

MINSAL. (2020d). Actualización de definición de caso sospechoso para vigilancia epidemiológica ante brote de COVID-19 en China. 18 de marzo de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/Ord_851-COVID_19.pdf

MINSAL. (2020e). Autoridades de Salud inauguran Call Center para trazabilidad de casos COVID-19 en la RM. 15 de junio de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/autoridades-de-salud-inauguran-call-center-para-trazabilidad-de-casos-covid-19-en-la-rm/

MINSAL. (2020f). Gobierno incorpora a la salud municipal en la trazabilidad de pacientes COVID-19. 3 de junio de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/gobierno-incorpora-a-la-salud-municipal-en-la-trazabilidad-de-pacientes-covid-19/

MINSAL.(2020g). Plan de acción por Coronavirus. Disponible en https://www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/

MINSAL. (2020h). Nuevo Coronavirus COVID-19: Zonas en cuarentena. Disponible en https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/

MINSAL. (2020i). Ministro de Salud informa sobre casos recuperados y estrategia de cuarentena dinámica. 13 de abril de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/ministro-de-salud-informa-sobre-casos-recuperados-y-estrategia-de-cuarentena-dinamica/?s=cuarentena+din%C3%A1mica

MINSAL. (2020j). Ministerio de Salud decreta cuarentena total para la ciudad de Santiago y seis comunas aledañas. Recuperado de https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-decreta-cuarentena-total-para-la-ciudad-de-santiago-y-seis-comunas-aledanas/

MINSAL. (2020k). Covid-19 en Chile: La Realidad Nacional en Datos. Disponible en https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/#datos

MINSAL. (2020m). Minsal refuerza capacidad hospitalaria por aumento de casos COVID-19 e insta cumplir cuarentenas. Disponible en https://www.minsal.cl/minsal-refuerza-capacidad-hospitalaria-por-aumento-de-casos-covid-19-e-insta-cumplir-cuarentenas/

MINSAL. (2020n). Ministro Paris destaca rol de la salud municipal en atención de casos COVID-19. 19 de junio de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/ministro-paris-destaca-rol-de-la-salud-municipal-en-atencion-de-casos-covid-19/
MINSAL. (2020p). Capacitación Personal de Salud en Manejo Intensivo de Pacientes. Disponible en https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/capacitacion-personal-de-salud/

MINSAL. (2020q). Recomendaciones generales para la organización de la atención en establecimientos de Atención Primaria de Salud en contexto de pandemia SARS-CoV-2. Disponible en https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/RECOMENDACIONES-GENERALES-ESTABLECIMIENTOS-APS-V.6.pdf

MINSAL. (2020r). Gobierno reactiva garantía de oportunidad AUGE suspendidas por COVID-19 y autoriza cirugías ambulatorias. 29 de abril de 2020. Disponible en https://www.minsal.cl/gobierno-reactiva-garantia-de-oportunidad-auge-suspendidas-por-covid-19-y-autoriza-cirugias-ambulatorias/

MINSAL.(2020s). Reporte diario de 23 de junio. Disponible en https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campañas/Corona-Virus/Reportes/23.06.2020_Reporte_Covid19_.pdf

MINSAL. (2020t). Recomendaciones para los comités de ética asistencial en el apoyo de toma de decisiones éticas de los equipos de salud en el contexto de pandemia por COVID-19. Santiago de Chile.

MINSAL. (2020u). Reportes COVID-19. https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/.

MINSAL. (2020v). Informes Epidemiológicos. https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/informe-epidemiologico-covid-19/.

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. 2020. Base de Datos COVID-19. https://www.minciencia.gob.cl/covid19.

MOVID-19. Monitoreo Nacional de Síntomas y Prácticas COVID-19 en Chile. (2020). ¿Cómo ha evolucionado la movilidad de las personas y cuál es su impacto en la transmisión viral? Mirada epidemiológica. Disponible en https://www.movid19.cl/informes/mesasocial6.html

MOVID-19 ¿Cómo podemos mejorar la comunicación de riesgos durante la crisis sanitaria? Una mirada desde los estudios en comunicación. Disponible en: https://www.movid19.cl/publicaciones/septimo-informe/

OCDE. (2015). Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264306035-es.pdf?expires=1592007288&id=id&accname=guest&checksum=493817DBCB94ECF2871D39B1588

OCDE. (2019). Hospital Beds. Disponible en https://data.oecd.org/healtheqt/hospital-beds.htm

OCDE. (2019). Health Statistics 2019 and Access to care and financial protection. Ginebra. Disponible en https://www.oecd.org/health/health-data.htm

OMS/OPS. (2014). 53° Consejo directivo 66.a sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas . Washington.

OMS. (2019). Recomendaciones de la OMS sobre salud y derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes. Disponible en https://www.who.int/reproductivehealth/publications/adolescent-srhr-who-recommendations/es/

OMS. (2020). Actualización de la estrategia frente a COVID-19. Disponible en https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0929d_10

OMS. (2020b). VIH/SIDA. Datos y Cifras. 6 de julio de 2020. Disponible en https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/hiv-aids

OMS. (2020c).El género y la Covid 19. Documento de apoyo. 14 de mayo de 2020. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332242/WHO-2019-nCoV-Advocacy_brief-Gender-2020.1-spa.pdf

OPS. (2020). Directora de la OPS llama a proteger a los trabajadores de la salud ante el avance de COVID-19 en la región de las Américas. 7 de 2020. Disponible en https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=1191:directora-de-la-ops-llama-a-proteger-a-los-trabajadores-de-la-salud-ante-el-avance-de-covid-19-en-la-region-de-las-americas&Itemid=1005

OPS. (2020b). Recomendaciones para la Reorganización y Ampliación Progresiva de los Servicios de Salud para la Respuesta a la Pandemia de COVID-19. Disponible en https://www.paho.org/es/documentos/recomendaciones-para-reorganizacion-ampliacion-progresiva-servicios-salud-para-respuesta

OPS. (2020c). Informe de la evaluación rápida de la prestación de servicios para enfermedades no transmisibles durante la pandemia de COVID-19 en las Américas. 7 de junio de 2020. Disponible en https://www.paho.org/es/documentos/informe-evaluacion-rapida-prestacion-servicios-para-enfermedades-no-transmisibles

OPS. (2020d). La Covid – 19 afectó el funcionamiento de los servicios de salud para enfermedades no transmisibles en las Américas Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52283/OPSNMHNVCOVID19200024_spa.pdf?sequence.=5&isAllowed=y

ONU. (1994). Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. A/CONF.171/13.

ONU. (2015). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/CHL/CO/4.

ONU. (2018). Folleto Informativo N°31 El derecho a la salud. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

ONU. (2020). Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2020/1.

ONU. (2020b). El derecho a la vida de las personas con discapacidad y personas mayores infectadas por el Covid-19. Relatora de Naciones Unidas sobre el disfrute de todos los derechos de las personas de edad y la Enviada Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25829&LangID=S

ONU. (2020c). Directrices relativas a la COVID-19. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx

ONU. (2020d). Guía sobre derechos humanos de las mujeres y COVID-19. 15 de abril de 2020. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf

Peña y Lillo, Macarena; Rocamora, Verónica; Palma, Karla; Cabalin, Cristian, Rodríguez, Carmina. Una vuelta radical hacia una comunicación pública e inclusiva. CIPER. Recuperado de: https://www.ciperchile.cl/2020/07/17/una-vuelta-radical-hacia-una-comunicacion-publica-e-inclusiva/

Pérez, R. y Doubova, S. (18 de mayo de 2020). Los retos del personal de salud ante la pandemia de COVID-19: pandemónium, precariedad y paranoia. Disponible en https://blogs.iadb.org/salud/es/desafios-personal-salud-coronavirus/
Phua,J., Weng, L., Ling L., Egi, M., Chae-Man, L., Jigeeshu, V y Babu, R.(2020). Intensive care management of coronavirus disease 2019 (COVID-19): challenges and recommendations. En Lances Respir Med. (pp. 506-517). Disponible en https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanres/PIIS2213-2600(20)30161-2.pdf

SERNATUR. (2020). Gobierno decreta cuarentena total para el Gran Santiago y sus alrededores. Disponible en https://www.sernatur.cl/gobierno-decreta-cuarentena-total-para-el-gran-santiago-y-sus-alrededores/

SOCHIMI. Sociedad Chilena de Medicina Intensiva. (2020). Encuesta diaria realidad nacional intensivo 5 de julio. Disponible en https://www.medicina-intensiva.cl/site/post_covid.php?id=106

SOCHIMI. (2020b). Encuesta nacional sobre ocupación de unidades críticas durante contingencia COVID-19 - 23 de junio. Santiago de Chile.

UNFPA. (2020) Preparación y respuesta a la enfermedad del coronavirus (Covid-19). 23 de marzo de 2020. Disponible en https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID19-TechBrief-SSR-23Mar20.pdf

Villarroel, S. (16 de noviembre de 2016). Planificación de recursos humanos de la salud en Chile: breve tránsito histórico de sus políticas públicas. Disponible en https://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Revisiones/Analisis/6611.act

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 03
EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS

Al día Chile. (02 de abril de 2020). Ley Nº 21.225 "Bono Covid": Establece subsidio de apoyo para familias y pymes. Disponible en https://aldiachile.microjuris.com/2020/04/02/ley-no-21-225-bono-covid-19-establece-subsidio-de-apoyo-para-familias-y-pymes/

Banco Central. (2020). Informe de Política Monetaria. Banco Central. Septiembre 2020. Disponible en https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/politica-monetaria/informe-de-politica-monetaria-ipom

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Ley 21.230 Concede un ingreso familiar de emergencia. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145400

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Ley Nº 21.242 Establece un beneficio para los trabajadores independientes que indica. Disponible en http://bcn.cl/2f9b5

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Ley 21.247 Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica. Disponible en http://bcn.cl/2f897

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Ley 21.252 Establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica. Disponible en. http://bcn.cl/2f6ez

Bravo, J. (2020). Informe Laboral: Empleo inmigrante en tiempos de pandemia. De CLAPES UC. Disponible en https://clapesuc.cl/investigaciones/informe-laboral-empleo-inmigrante-en-tiempos-de-pandemia-2/

Bravo, D., Castillo, E., (2020). Estudio longitudinal empleo-COVID-19: datos de empleo en tiempo real. Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales. Santiago de Chile.

Central Unitaria de Trabajadores. (2020). Barómetro del Trabajo junio 2020: El 78% necesita ayuda para pasar esta crisis y 1 de cada 5 santiaguinos ingiere solo 1 comida caliente al día. Disponible en https://cut.cl/cutchile/2020/07/08/barometro-del-trabajo-junio-2020-el-78-necesita-ayuda-para-pasar-esta-crisis-y-1-de-cada-5-santiaguinos-ingiere-solo-1-comida-caliente-al-dia/amp/

Cerda, R., González, H., Larraín F., (2020). Aumento de la participación laboral femenina. En CLAPES UC. Estimación del efecto en el PIB. Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Resolución 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Washington.

CIEDESS. (2020). Encuesta Bicentenario UC: 52% de los hogares ha perdido ingresos con la pandemia y un tercio dice que ha perdido todo o casi todos sus ingresos. Disponible en https://www.ciedess.cl/601/w3-article-6114.html

Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. (2020). Informe: Los efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia Covid-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indigenas y Afrodescendiente en Chile. Disponible en http://www.ciir.cl/ciir.cl/los-efectos-socioeconomicos-y-culturales-de-la-pandemia-covid-19-y-del-aislamiento-social-preventivo-y-obligatorio-en-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendiente-en-chile/

CNN Chile. (14 de junio de 2020). "Gobierno alcanza "Acuerdo COVID" con la oposición: IFE será de $100 mil por persona". Disponible en https://www.cnnchile.com/economia/gobierno-alcanza-acuerdo-oposicion-ife-100-mil_20200614/

Comunidad Mujer. (2020). Declaración Pública: Juntas en acción pide al gobierno patrocinar el #PostNatalDeEmergencia. Disponible en https://www.comunidadmujer.cl/2020/06/declaracion-publica-juntas-en-accion-pide-al-gobierno-patrocinar-el-postnataldeemergencia/

Contraloría General de la República. (2020). Oficio 283-A. Contraloría General de la República. Oficio 283-A, Subsecretaria de Salud Pública. https://www.docdroid.net/file/download/dteA6yl/oficio-contraloria-a-la-subsecretaria-de-salud-publica-pdf.pdf

Diario Oficial de la República de Chile. (02 de abril de 2020). Ministerio de Hacienda, Ley Núm. 21.225 Establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad Covid-19 en Chile. Disponible en https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/02/42622/01/1748257.pdf

Diario Oficial de la República de Chile. (06 de abril de 2020). Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ley Núm. 21.227 Faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley Nº 19.728, en circunstancias excepcionales. Disponible en https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/06/42625/01/1748546.pdf

Dirección del Trabajo. (s.f.) Suspensión del contrato por acto de autoridad. Disponible en https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-propertyvalue-178271.html

Duna. (08 de abril de 2020). Todo lo que debes saber de la segunda parte del plan económico de emergencia. Disponible en https://www.duna.cl/noticias/2020/04/08/todo-lo-que-debes-saber-de-la-segunda-parte-del-plan-economico-de-emergencia/

Encuesta UC. (2020). Estudio Longitudinal Empleo-Covid 19: Datos de empleo en tiempo real. Disponible en http://www.encuestas.uc.cl/img/nuevas/Presentacion-Seminario-10jun.pdf

Farah, J. (2020). Guía de beneficios sociales en tiempos de Covid 19. Santiago, UC. Disponible en www.proteccionsocial.gob.cl
Fundación ConTrabajo. (2020). Informe de Evolución de Ley de Inclusión Laboral. Disponible en https://www.fundacioncontrabajo.cl/contrabajo-lanza-informe-evolucion-de-ley-de-inclusion-laboral-21-015/

Gobierno de Chile. (19 de marzo de 2020). Presidente Piñera anunció un Plan de Emergencia Económica para proteger los ingresos laborales, el empleo y las PyMes. Disponible en https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-anuncio-un-plan-de-emergencia-economica-para-proteger-los-ingresos-laborales-el-empleo-y-las-pymes/

Gobierno de Chile (8 de abril de 2020). Segundo Plan Económico de Emergencia del Gobierno contempla millonario apoyo a trabajadores informales y créditos para emprendedores. Disponible en https://dos.gob.cl/segundo-plan-economico-de-emergencia-del-gobierno-contempla-millonario-apoyo-economico-a-trabajadores-informales-y-creditos-para-emprendedores/#:~:text=abril%20de%202020-

Hogar de Cristo. (2020). Informe: Pobreza y Pandemia. Diagnóstico y propuestas para un Chile más digno y justo. 217 págs. Santiago, Chile. Disponible en https://www.uahurtado.cl/pobreza-y-pandemia-propuestas-para-un-chile-mas-digno-y-justo/
Instituto Católico Chileno de Migración y Fundación para el Desarrollo Social. (2020). Situación inmigrante durante la pandemia COVID-19.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). Boletín Estadístico, Empleo Trimestral. Edición 262. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-móvil-mayo-junio-julio-2020.pdf?sfvrsn=b6bcfa71_4

Instituto Nacional de Estadísticas. (2020b). Boletín Estadístico, Empleo Trimestral. Edición 261. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-abril-mayo-junio-2020.pdf?sfvrsn=4f8a01af_4

International Labour Organization. (2020). The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_744685.pdf

Jara, A. (2 de junio de 2020). La frágil situación de las trabajadoras de casa particular en medio de la pandemia. En La Tercera. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-fragil-situacion-de-las-trabajadoras-de-casa-particular/ETEN6DWQ6VHNXLHA53OXKDNAVA/

Ministerio de Desarrollo Social (2020) Encuesta Social Covid-19 (3 de septiembre de 2020) Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/covid/RESUMEN_Encuesta_Social_Covid-19_03.09.2020.pdf

Ministerio de Hacienda. (2020). Plan Económico de Emergencia COVID-19: avances y cumplimiento. Disponible en https://reporte.hacienda.cl/

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2020a). Paso a paso laboral. Disponible en http://www.pasoapasolaboral.cl/

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2020b). Presidente Sebastián Piñera lanzó nuevo Subsidio al Empleo con foco en mujeres, jóvenes y personas en situación de discapacidad. Disponible en https://www.mintrab.gob.cl/presidente-sebastian-pinera-lanzo-nuevo-subsidio-al-empleo-con-foco-en-mujeres-jovenes-y-personas-en-situacion-de-discapacidad/

Ministerio Secretaria General de Gobierno. (2020). El segundo plan económico de emergencia del gobierno contempla millonario apoyo económico a trabajadores informales y créditos para emprendedores. Disponible en https://dos.gob.cl/segundo-plan-economico-de-emergencia-del-gobierno-contempla-millonario-apoyo-economico-a-trabajadores-informales-y-creditos-para-emprendedores/#:~:text=abril%20de%202020-,Segundo%20Plan%20Econ%C3%B3mico%20de%20Emergencia%20del%20Gobierno%20contempla%20millonario%20apoyo,informales%20y%20cr%C3%A9ditos%20para%20emprendedores&text=Un%20fondo%20por%20dos%20mil,Estado%20para%20emprendedores%20y%20empresas

Montt, G., Ordóñez, F., Silva, I. (2020). Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica. OIT Cono Sur.

Leiva, M. (4 de septiembre de 2020). Comunidad Mujer: El 88% de las mujeres que perdió el empleo no volvió al mercado laboral en La Tercera. Disponible en https://www.latercera.com/pulso/noticia/comunidadmujer-el-88-de-las-mujeres-que-perdio-el-empleo-no-volvio-al-mercado-laboral/YJCW3H5XSVGQ7MYMBKJCWSVMKY/

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2020). Guía sobre los derechos humanos de las mujeres y COVID-19. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2011). C189, Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Convenios y recomendaciones. Disponible en https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020a). COVID-19 y el mundo del trabajo: garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de la respuesta de la pandemia. Disponible en https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_748028/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020b). La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales. Disponible en https://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/publications/WCMS_746902/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020c). Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus).

Organización Internacional del Trabajo. (2020d). Teletrabajo: ¿modalidad de relación de trabajo o paradigma de "la nueva normalidad"? Disponible en http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_744411/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020e). Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020. La tecnología y el futuro de los empleos. Disponible en https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_737662/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020f). Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19. Disponible en https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_749526/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020g). Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19.

Organización de las Naciones Unidas, Comité sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU. (2020). Nota de orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes.

Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2020). Pueblos indígenas y la pandemia del COVID-19: consideraciones. Disponible en https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID_IP_considerations_Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2020) Informe de lLos objetivos de desarrollo sostenibles

Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2020). El trabajo doméstico: un trabajo extremadamente exigente.

Organización Panamericana de la Salud. (2020). Consideraciones relativas a la discapacidad durante el brote de COVID-19.

Pérez, C.; Mendina, R. (31 de julio de 2020). ¿Cuál es el futuro del trabajo doméstico? El empleo más golpeado por la crisis. En La Tercera. Disponible en https://www.latercera.com/tendencias/noticia/cual-es-el-futuro-del-trabajo-domestico-el-empleo-mas-golpeado-por-la-crisis/J5XZXWZFBFEDHOV7JLEH6DALL4/

Romero, J. M. (2019). Contribuciones para una teoría de los derechos humanos. Ciudad de México: Tirant lo Blanch México.

Salgado, D. (21 de marzo de 2020). CUT cuestiona el enfoque del paquete de medidas para contener el impacto económico del Covid-19. En Biobío Chile Disponible en https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2020/03/21/cut-cuestiona-el-enfoque-del-paquete-de-medidas-para-contener-el-impacto-economico-del-covid-19.shtml

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (s.f.). Ministerio del Trabajo y Sence presentan resultados de primera encuesta de demanda. Disponible en https://sence.gob.cl/personas/noticias/ministerio-del-trabajo-y-sence-presentan-resultados-de-primera-encuesta-de-demanda-laboral-e-impacto-del-coronavirus-sobre-las-empresas

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2020) Presidente Sebastián Piñera lanzó nuevo Subsidio al Empleo con foco en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. 2020. Disponible en: https://sence.gob.cl/personas/noticias/presidente-sebastian-pinera-lanzo-nuevo-subsidio-al-empleo-con-foco-en-mujeres-jovenes-y-personas-con-discapacidad

Servicio de Impuestos Internos. (24 de junio de 2020). Trabajadores independientes podrán optar a beneficio especial para compensar caída de ingresos de hasta un 30% por boletas de honorarios. Disponible en http://www.sii.cl/noticias/2020/240620noti01er.htm

Servicio de Impuestos Internos. (14 de agosto de 2020). Más de 1,6 millones de personas ya han solicitado el Bono para Clase Media y el Préstamo Solidario del Estado. Disponible en http://www.sii.cl/noticias/2020/140820noti01er.htm

Superintendencia de Pensiones. (2020). Ficha estadística número 11 Ley 21.248 reforma constitucional que permite retiro excepcional de fondos de pensiones. Santiago de Chile.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 04
DERECHO A EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

Agencia de la Calidad de la Educación (2015) Evolución de las brechas socioeconómicas de rendimiento en pruebas Simce. Disponible en: www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2016/02/Evolucion_brechas_socioeconomicas_de_rendimiento_en_pruebas_Simce.pdf

Agencia de la Calidad de la Educación(2019) Presentación «PISA 2018 Entrega de Resultados Chile». Disponible en http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA_2018_Entrega_de_Resultados_Chile.pdf

ANAES-Chile (2020) Encuesta Nacional de Estudiantes de Salud, SARS-COV-2. Asociación Nacional de Estudiantes de la Salud. Disponible en: https://colegiodematronas.cl/wp-content/uploads/2020/07/ANAES-ENC-NACIONAL-DE-ESTUDIANTES-DE-LA-SALUD.pdf.
Asociación de Universidades Regionales de Chile (2020) Presentación ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado, el 25 de mayo de 2020.

Barahona, Plank, Veres Ferrer, Ernesto y Manuel Barahona (2018) "Factores asociados a la calidad de la educación en Chile". Rev. Int. Investig. Cienc. Soc. Vol. 14 nº 1, julio, 2018. pág. 017-030. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6534643.pdf, recuperado el 22 de septiembre de 2020.

CEM (2020b). Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N° 20. Santiago, Chile. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2020/04/DOCUMENTO-DE-TRABAJO-20_2020_f01.pdf

Cepal– Unesco (2020) La educación en tiempos de la pandemia de Covid 19. Informe Covid 19 agosto 2020. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19.

Cepal (12 agosto 2020). "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del Covid". Informe Especial Covid.19 N°7, p. 3.

CNTV (2020) Anuario estadístico. Oferta y consumo de televisión 2019. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20200511/asocfile/20200511102141/anuario_estadistico_de_oferta_y_consumo_2019__.pdf

Cooperativa.cl (2020). Subtel: En Chile hay solo 50 por ciento de conexiones fijas a internet, Viernes, 27 de Marzo de 2020. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/subtel-en-chile-hay-solo-50-por-ciento-de-conexiones-fijas-a-internet/2020-03-27/092817.html

División de Educación General (2020). Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar, julio 2020. Disponible en: https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/propuestas_desercionescolar.pdf

Dipres. Informe de Ejecución presupuestaria Subvenciones a los establecimientos educacionales. segundo trimestre 2020. http://www.dipres.cl/597/articles-204973_doc_pdf.pdf

Educación 2020 (abril 2020). Estamos Conectados. Testimonios y Experiencias de las Comunidades Educativas Ante la Crisis Sanitaria. Informe de Resultados.

Educación 2020 & IPSO (agosto 2020). 2° Encuesta online: Estamos Conectados ¿Cómo enfrentamos los desafíos de la educación a distancia y un posible retorno presencial? Análisis focalizado.

Educar Chile (junio 2020). Vinculando Aprendizajes. Indagación sobre Estrategias de los Docentes y Apoyos Requeridos para la Educación a Distancia en Contextos de Crisis Sanitaria.

Elige Educar (septiembre 2020) Situación de docentes y educadores en contexto de pandemia, versión 2. Disponible en: https://eligeeducar.cl/investigaciones-realizadas/situacion-de-docentes-y-educadores-en-contexto-de-pandemia-2/

Espinoza, Victoria y Ricardo Rosas (2019) "Diferencias iniciales en el proceso de acceso al lenguaje escrito según nivel socioeconómico" Perspectiva Educacional. Formación de Profesores Vol 58(3), pp. 23-45 Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Eyzaguirre, S.; Le Foulon, C. y V. Salvatierra. (Agosto 2020) Educación en tiempos de pandemia: Antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile. Estudios Públicos 159: 111-180.

https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1924/3177

Flores, J. (31 de agosto de 2020) Confech confirma paro nacional y acusa abandono del Gobierno ante deserción de miles de alumnos. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/31/confech-confirma-paro-nacional-y-acusa-abandono-del-gobierno-ante-desercion-de-miles-de-alumnos.shtml

Frías, C. (2020) Informe final de evaluación evaluación programas gubernamentales (EPG). Programa de beca de apoyo a la retención escolar. Ministerio de Educación – Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb). Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf

Frías, C. (2020a) Informe final de evaluación evaluación programas gubernamentales (EPG). Programa de apoyo a la retención escolar "enriquecimiento a la experiencia educativa" (PAREPeeE) Ministerio de Educación – Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb). Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177355_informe_final.pdf

Fritis, Leonel (2020). Las 15 propuestas de la mesa de expertos para prevenir la deserción escolar. La Serena Online, 30 de julio de 2020. Disponible en: http://www.laserenaonline.cl/2020/07/30/envio-de-sms-contacto-directo-con-familias-y-reportes-automaticos-de-ausentismo-las-15-propuestas-de-la-mesa-de-expertos-para-prevenir-la-desercion-escolar/

Fundación Chile, Circular, EducarChile (agosto 2020) Engagement y agotamiento en las y los docentes de chile: una mirada a partir de la realidad Covid-19. Disponible en: https://www.educarchile.cl/sites/default/files/2020-08/Estudio%20Engagement%20Docentes.pdf

INDH (2011), Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2011. Santiago.

INDH (2012), Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2012. Santiago

INDH (2014), Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2014. Santiago

INDH (2015), Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2015. Santiago
INDH (2016), Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2016. Santiago

INDH (2020) Encuesta sobre el Derecho a Educación en tiempos de pandemia. Santiago.

Junaeb, 2020. Junaeb ya ha entregado más de diez millones de canastas de alimentos a estudiantes durante la pandemia. https://www.junaeb.cl/archivos/50994

León, R., y Meza, S. (2018). Brecha en el uso de Internet: una expresión de la exclusión social. Fundación País Digital. Santiago de Chile.

López, V. Presentación ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Sesión 185 del 18 de agosto de 2020En: https://www.psiucv.cl/2020/08/dra-veronica-lopez-expone-en-comision-sobre-proyecto-de-ley-sobre-promocion-automatica-para-el-ano-2020/
Mineduc (2018) Proyecto Tablets para la Educación Inicial. Orientaciones Pedagógicas. Disponible en: http://www.enlaces.cl/recursos-educativos/orientaciones-pedagogicas-proyecto-tablet-en-educacion-inicial/

Mineduc (2020) Base de datos de la Reliquidación Financiamiento Compartido 2019 (reliquidada a abril 2020). Disponible en: http://datos.mineduc.cl/dashboards/20232/descarga-bases-de-datos-reliquidacion-financiamiento-compartido/

Mineduc (2020a) Coronavirus: Mineduc implementa plan de apoyo específico para escuelas rurales, martes de 31 de marzo. Disponible en: https://www.mineduc.cl/mineduc-implementa-plan-de-apoyo-especifico-para-escuelas-rurales/

Mineduc (2020b). Aprendo en Casa: Mineduc y Fuerza Aérea envían material pedagógico a zonas extremas, viernes 03 de abril 2020. Disponible en: https://www.mineduc.cl/aprendo-en-casa-envian-material-pedagogico-a-zonas-extremas/

Mineduc (2020c). Minuta: Principales Resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia, 24 de junio de 2020, con datos de Unidad de Investigación, Centro de Estudios MINEDUC, Gabinete Ministerial, Ministerio de Educación. Documento facilitado directamente al INDH.

Mineduc (2020d). Apoyos Mineduc durante la pandemia de COVID-19, septiembre de 2020.

Mineduc (2020e) Mineduc y CPC anuncian entrega de 16.500 tablets a estudiantes técnicos más vulnerables del país. Disponible en: https://www.mineduc.cl/mineduc-y-cpc-anuncian-entrega-de-16-500-tablets-a-estudiantes-tecnicos/

Mineduc (2020f) Becas TIC: Mineduc adelanta entrega de 122 mil computadores con conexión gratuita a internet a estudiantes de 7° básico. Publicado el 16 de abril de 2020. En: www.mineduc.cl/becas-tic-se-adelanta-entrega-de-122-mil-notebooks-con-internet-gratis/
Mineduc (2020g). Abrir las escuelas Paso a Paso. Orientaciones para establecimientos educacionales en Paso 3 y 4. Disponible en: https://sigamosaprendiendo.mineduc.cl/wp-content/uploads/2020/09/AbrirLasEscuelas-OrientacionesAnexos-09.09.pdf

Ministerio de Educación (2020h). Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile. Santiago, Chile.

Montecinos, C.; Muñoz, G. Valenzuela, J.P.; Vanni, X y J. Weinstein (2020) Encuesta: la voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19. Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación U. Diego Portales; CIAE/IE Universidad de Chile; y Centro Líderes Educativos Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: https://www.lidereseducativos.cl/wp-content/uploads/2020/09/IE-ENCUESTA-OK3.pdf

Navarro, L. (2017). La noción de "condiciones de educabilidad"; como expresión de la demanda por un mínimo de equidad social para la educación. Notas para una discusión. Paulo Freire. Revista De Pedagogía Crítica, (2), 97-110. https://doi.org/10.25074/07195532.2.521
OACNUDH (28 de abril de 2020) Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19. Génova. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/Compilation_statements.pdf

Observatorio social (2018a) Educación. Síntesis de Resultados Casen 2017. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_educacion_casen_2017.pdf

Observatorio social (2018b) Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados Casen 2017. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

Observatorio Social (2018) Síntesis de Resultados. Vivienda y Entorno. Casen 2017. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_vivienda_casen_2017.pdf

OCDE (2016) Skills Matter: futher results from the survey of adult skill. OECD Skills Studies. OECD Publishing, Paris. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en

OCDE (2017) Educación en Chile. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. Chile: Fundación SM. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/education/educacion-en-chile_9789264288720-es#page71

PAISDIGITAL (2020) Brecha en el uso de Internet: Desigualdad digital en el 2020. Disponible en: https://paisdigital.org/brecha-en-el-uso-de-internet-2020/

Red de Primera Infancia (2020) Consulta Nacional sobre la situación de la Primera Infancia por crisis COVID19. Resultados presentados a instituciones colaboradoras. https://redprimerainfancia.cl/static/media/complete_results.6b26c300.pdf

Said, Carlos (2020). Tras 11 semanas sin clases, Mineduc crea mesa de trabajo frenar la deserción escolar, La Tercera, 03 de junio de 2020. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/tras-11-semanas-sin-clases-mineduc-crea-mesa-de-trabajo-frenar-la-desercion-escolar/276SD6EOTBFAJBR2OQZP5VTEWY/

Said, C. (2020). Al menos 242 jardines infantiles prevén su quiebra para septiembre. La Tercera, 29 de junio de 2020. Disponible en https://www.latercera.com/nacional/noticia/al-menos-242-jardines-infantiles-preven-su-quiebra-para-septiembre/SVLB37NY2ZEYZOLUHA7MPV2PFA/

Said, C. y R. Gálvez (8 julio 2020). La crisis golpea a universidades: aumenta deserción y 50 mil deudores del CAE piden apoyo. En: https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-crisis-golpea-a-universidades-aumenta-desercion-y-50-mil-deudores-del-cae-piden-apoyo/3MEFLSJALZH4DPWCEZNBEREJU4/

SES (2020) Acciones Subsecretaría de Educación Superior en contexto de Covid 19. Documento del 1 de octubre elaborado para el INDH.
SES (2020a) Plan Especial de Fiscalización de las medidas adoptadas por las instituciones de educación superior en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el Covid 19. Informe Consolidado, septiembre 2020.

SINACES (2020) Orientaciones para los procesos de formación en la educación superior, en el contexto de la pandemia por covid-19. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES), julio 2020.

Subsecretaría de Educación Superior (15 de abril de 2020) Aumentan a 106 las instituciones de Educación Superior que ya han flexibilizado el pago de los aranceles frente a emergencia sanitaria. En: https://educacionsuperior.mineduc.cl/2020/04/15/aumentan-a-106-las-instituciones-de-educacion-superior-que-ya-han-flexibilizado-el-pago-de-los-aranceles-frente-a-emergencia-sanitaria/

Subsecretaría de Educación Superior (27 de agosto de 2020) Nueva entrega de beneficios estudiantiles: más de 792 mil jóvenes cuentan con apoyo del Estado para financiar su Educación Superior en 2020 En: https://educacionsuperior.mineduc.cl/2020/08/27/nueva-entrega-de-beneficios-estudiantiles-mas-de-792-mil-jovenes-cuentan-con-apoyo-del-estado-para-financiar-su-educacion-superior-en-2020/

Subtel (2017). IX Encuesta de Acceso y Usos de Internet – Informe Final, Preparado por la consultora Brújula para: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile. Disponible en : https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe_Final_IX_Encuesta_Acceso_y_Usos_Internet_2017.pdf

SUMMA; I. Informática Educativa, U de la Frontera; OPEDPUC, Centro Desarrollo Profesional Docente, U Diego Portales & Centro Costadigital, PUCV. (Mayo, 2020). Docencia Durante la Crisis Sanitaria: La Mirada de los Docentes. Informe de Resultados.

Universidad de Chile (2018) Estudio y Recomendaciones sobre la resiliencia de la infraestructura de la Internet chilena. Informe técnico final. Proyecto InnovaChile – CORFO 15BPE-47225. Disponible en: https://www.nic.cl/estudios/resiliencia_uchile_corfo_subtel.pdf

Unesco (13 de abril de 2020) Componentes para una respuesta integral del sector educativo de América Latina frente al COVID-19. Recomendaciones. Disponible en: https://es.unesco.org/sites/default/files/componentes-respuesta-integral-sector-educativo-alc_1.pdf

Unesco (2020) NESCO. 2020. Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe – Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. París: Unesco. Disponible en: https://es.unesco.org/gem-report/LAC2020inclusion

Unicef, 23 de marzo "COVID-19: Más del 95 por ciento de niños, niñas y adolescentes está fuera de las escuelas en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa. https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/covid-19-m%C3%A1s-del-95-por-ciento-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-est%C3%A1-fuera-de-las

Vertebral (2020) Presentación ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado. Día 2 de julio de 2020. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=189&tipo=3&legi=0&ano=2020&desde=0&hasta=0&comi_nombre=de_Educaci%C3%B3n_y_Cultura&idsesion=15282&idpunto=0&fecha=02/07/2020&inicio=16:00&termino=18:30&lugar=V%C3%ADa%20Video%20Conferencia&listado=2

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 05
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Abad Yupanqui, Samuel. "La Ley Nº 25398 sobre hábeas corpus y amparo: ¿una nueva ley de reformas?", Lecturas sobre Temas Constitucionales Nº 8, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992.

Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Madrid, Trotta, 2006.

Levi, Daniel. "Art. 27. Suspensión de garantías", La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho argentino, Enrique Alonso Regueira (director), Buenos Aires, La Ley-Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires,2013 págs. 479-508.

Londoño, Fernando. Comentario al art. 318, en Jaime Couso y Héctor Hernández (directores), Código Penal Comentado. Parte Especial, Libro Segundo, Título VI (arts. 261 a 341), Santiago, Thomson Reuters/UDP, 2019.

Londoño, Fernando. ¿Responsabilidad penal para los infractores de la cuarentena? Revisión crítica de los arts. 318 y 318 bis del Código Penal (nueva ley nº 21.240): más micro que macro…. En: www.criminaljusticenetwork.eu, 2020.

Medina, Cecilia y Claudio Nash. "Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos para Defensores Públicos. Sección doctrina", en Documentos Oficiales, Centro de Documentación Defensoría Penal Pública, Nº 1, diciembre 2003.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 06
¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

Ministerio de Educación (Septiembre 2020). Recomendaciones para la deserción escolar. Santiago: MINEDUC.

NAY, O. (2020). Can a virus undermine human rights? The Lancet Public Health, 5(5). e238-e239.

OCDE Junio 2020. Reconstruir mejor: por una recuperación resiliente y sostenible después del COVID-19

OIT. (2017). Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205). Ginebra.

OIT. (2020). Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus). Ginebra.

OMS. (2017). WHO guidelines on ethical issues in public health surveillance.

ONU. (2003). The Human Rights Based Approach to development cooperation towards a common understanding among UN Agencies. Disponible en https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un

ONU. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el Desarrollo. De la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 50 pp. Nueva York y Ginebra.

ONU Septiembre 2020. United Nations Comprehensive Response to COVID-19 Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better

ONU-SIDA .(2020). Los Derechos Humanos en tiempos de COVID-19. Lecciones del VIH para una respuesta efectiva dirigida por la comunidad.

OPS/OMS.(2000). 126a. Sesión del Comité Ejecutivo: funciones esenciales de salud pública. Washington, D.C., 26 al 30 de Junio de 2000. Washington, D.C.: OPS/OMS; 2000. [CE126/17(esp)].

ORTEGA, G., RODRIGUEZ, J. A., MAURER, L. R., WITT, E. E., PEREZ, N., REICH, A., & BATES, D. W. (2020). Telemedicine, COVID-19, and disparities: Policy implications. Health policy and technology, 9(3), 368-371.

UNESCO (2020). Education in a Post-COVID world: Nine Ideas for Public Action. International Commission on the Futures of Education. Paris: UNESCO. https://en.unesco.org/news/education-post-covid-world-nine-ideas-public-action

World Bank Group, Junio 2020. Saving Lives, Scaling-up Impact and Getting Back on Track. COVID-19 Crisis Response Approach Paper S

INSUMOS INTERNOS

Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. (2020). Pensar la post pandemia desde la Perspectiva de los Derechos Humanos: desafíos y recomendaciones en materia de derechos civiles y políticos. Insumo proporcionado a la Unidad de Estudios para la elaboración del Informe Anual 2020

Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. (2020). Pensar la post pandemia desde la Perspectiva de los Derechos Humanos: desafíos y recomendaciones relativas al derecho a trabajar, acceso a ingresos mínimos y medios de subsistencia. Insumo proporcionado a la Unidad de Estudios para la elaboración del Informe Anual 2020

Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile. (2020). Derechos Humanos en pandemia: una perspectiva desde la salud pública. Insumo proporcionado a la Unidad de Estudios para la elaboración del Informe Anual 2020.

Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Chile. (2020). El derecho a la educación: desafíos y orientaciones para su cumplimiento.
Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). Desafíos de la gestión pública en materia de empleo e ingresos en el escenario post pandemia desde la perspectiva de los derechos humanos.

Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). Educación post pandemia: oportunidad para el cambio y para co-construir una cultura en Derechos Humanos.

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). Salud como derecho social

Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). Los derechos y el miedo.

BIBLIOGRAFÍA PARTE II
BÚSQUEDA DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS EN EL MARCO DE LA OBLIGACIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA

Abuelas Plaza de Mayo. (s/a). Preguntas Frecuentes. Recuperado el 24 de agosto de 2020 en https://www.abuelas.org.ar/pregunta-frecuente

Ahumada, E., Egaña, J., Góngora, A., Quesney, C., Saball, G., & Villalobos, G. (1990). Chile: La memoria prohibida. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Cáceres, I. (octube de 2011). Detenidos desaparecidos en Chile: Arqueología de la muerte negada. Santiago, Chile.
Colegio de Abogados de Chile. (2018). www.colegioabogados.cl. Obtenido de https://colegioabogados.cl/

Comblin, J. (1979). Dos ensayos sobre Seguridad Nacional. Santiago de Chile: Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad.
Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Santiago: Gobierno de Chile.

Diario Constitucional. (15 de marzo de 2019). Patio 29: Juzgado Civil de Santiago condena al Fisco a pagar indemnización a hermana de detenido desaparecido. Diario Constitucional. Obtenido de http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2019/03/15/patio-29-juzgado-civil-de-santiago-condena-al-fisco-a-pagar-indemnizacion-a-hermana-de-detenido-desaparecido/

Escalante, J., Guzmán, N., Rebolledo, J., & Vega, P. (2013). Los crímenes que estremecieron a Chile. Las memorias de La Nación para no olvidar. Santiago de Chile: Ceibo Ediciones.

Faúndez, X. A. (Enero Junio 2018). La desaparición forzada de personas a cuarenta años del Golpe de Estado en Chile: un acercamiento a la dimensión familiar. Revista Colombiana de Psicología, 27, 85-103.

Garcés, M. (2 de diciembre de 2018). Quema de archivos en el Ejército: Otra vez el gato cuidando la carnicería. El Mostrador. Obtenido de https://www.elmostrador.cl/destacado/2018/12/02/quema-de-archivos-en-el-ejercito-otra-vez-el-gato-cuidando-la-carniceria/
González, G. (2002 (VOL 3)). La ética en la investigación cualitativa. Revista Polis, 114-123.

INDH. (2017). Informe Anual de Derechos Humanos . Santiago.

(1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Santiago.

Londres 38. (1 de diciembre de 2015). Londres 38 inicia querella para determinar destino final de 85 detenidos desaparecidos. Obtenido de http://www.londres38.cl/1937/w3-article-97458.html

Londres 38. (21 de diciembre de 2017). Londres 38 interpone querella por quema de archivos microfilmados por el Ejército. Obtenido de http://www.londres38.cl/1937/w3-article-99604.html

Naciones Unidas. (2009). Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Ginebra: ONU.

Naciones Unidas. (2012). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, las reparaciones y las garantías de no repetición. Ginebra: ONU.

Naciones Unidas. (2019). Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Ginebra: ONU.

Observatorio de Justicia Transicional UDP. (septiembre-octubre de 2018). Boletín informativo N° 49. Obtenido de Noticias en Verdad, Justicia, Reparaciones, Garantías de No-Repetición y Memoria, en Chile y la región: http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/Boletin_49_Obs_JT__sep_oct_2018.pdf

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Amnistías. Ginebra: ONU.

ONU. (2015). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/CHL/CO/4.

Padilla, E. (1995). La Memoria y el Olvido. Detenidos Desaparecidos en Chile. Santiago: Orígenes.

Santos Herceg, J. (2016). Los centros de detención y/o tortura en Chile. Su desaparición como destino. Izquierdas.

Skoknic, F. (30 de julio de 2015). Testimonios acreditan que el Ejército guardó archivos secretos de la dictadura. CIPER. Obtenido de https://ciperchile.cl/2015/07/30/testimonios-acreditan-que-el-ejercito-guardo-archivos-secretos-de-la-dictadura/

Torres Dujisin, I. (2014). El rol del Servicio Médico Legal en la identificación de los detenidos desaparecidos en Chile. Estudios , 157-180.
UDP. (2016). Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile. Santiago: UDP.

UDP. (2017). Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile. Santiago: UDP.

Van Boren, T. (2010). Principios básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. United Nations Audiovisual Library of International Law.

Velásquez, F. (19 de junio de 2018). Caso "Hornos de Lonquén": Corte Suprema confirma condena a carabineros. Radio Universidad de Chile. Obtenido de https://radio.uchile.cl/2018/06/19/caso-hornos-de-lonquen-corte-suprema-confirma-condena-a-carabineros/

El Informe Anual 2020 del Instituto Nacional de Derechos Humanos analiza el impacto que ha tenido en Chile la crisis sanitaria y social derivada de la pandemia COVID 19. Siendo ésta una de las mayores amenazas de las últimas décadas para la salud y el modo de vida de millones de personas, resulta ineludible asumir como desafío de observación y monitoreo los efectos diferenciales que esta puede tener en el ejercicio de los derechos de las personas.

En ese marco, el Informe Anual 2020 hace un repaso al modo en que la pandemia ha afectado la vida cotidiana y evalúa especialmente el modo en que el Estado ha respondido para garantizar la debida protección frente al COVID19 y el acceso y goce de los derechos humanos durante el tiempo de pandemia. Este examen pone especialmente atención en el acceso a la salud, al trabajo y a los ingresos mínimos, a la educación y al goce de los derechos civiles y políticos. Donde corresponde se observa la situación de los grupos de especial protección.

Una de las principales constataciones que se hace a partir de este ejercicio es el hecho que la pandemia y su impacto en la sociedad ha reforzado la expresión de los déficits de acceso y goce de los derechos humanos que existen en Chile. La pandemia no ha golpeado a todos y todas por igual. La emergencia reveló una vez más el modo en que la desigualdad afecta la manera en que se distribuyen los recursos para hacerles frente.

Invitamos a la sociedad chilena a leer este Informe y debatir acerca de sus contenidos. Esperamos que ello sea un paso útil para identificar colectivamente los desafíos y encontrar las mejores opciones para enfrentarlos. Estamos seguros que el enfoque de derechos humanos puede y debe ser una guía que permita orientar la acción en tiempos de incertidumbre.

INDH 10 años
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS